



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARIANA BONTEMPO SIDERSKY

**O CONTROLE DO CRIME NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS:
O Brasil e o regime internacional de combate à lavagem de dinheiro e ao
financiamento do terrorismo**

BRASÍLIA

2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARIANA BONTEMPO SIDERSKY

**O CONTROLE DO CRIME NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS:
O Brasil e o regime internacional de combate à lavagem de dinheiro e ao
financiamento do terrorismo**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do **Instituto de Relações Internacionais de Brasília** como exigência final à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Me. Ulysses Tavares Teixeira

Brasília

2013

MARIANA BONTEMPO SIDERSKY

**O Controle do Crime nas Relações Internacionais:
O Brasil e o regime internacional de combate à lavagem de dinheiro e
ao financiamento do terrorismo**

Aprovada em ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Me. Ulysses Tavares Teixeira
Orientador

Prof. Dr. Eduardo Jose Viola

Dr. Ricardo Andrade Saadi

DEDICATÓRIA

*À Deus, aos meus pais, aos meus
amigos e aos meus inimigos.*

AGRADECIMENTOS

Os incentivos e colaborações de várias pessoas foram fundamentais para a realização deste trabalho.

Gostaria de agradecer primeiramente aos meus pais pelo apoio e carinho a mim dedicados durante toda a minha vida, e em especial no processo de elaboração do presente trabalho. Agradeço, em especial, meu amado pai por todo esforço, paciência e apoio sem os quais esse trabalho nunca teria sequer sido cogitado. À minha querida mãe pela ajuda, pela torcida ininterrupta e pelas demonstrações constantes do seu amor incondicional.

Gostaria de agradecer a toda equipe do DRCI, representada aqui na pessoa do Sr. Ricardo Saadi, por todo aprendizado e carinho que recebi nesse um ano e meio em que tive a oportunidade de trabalhar lá.

Agradeço também meus queridos amigos, aqui representados pela minha amiga Érica, a quem eu devo grande agradecimento pela hospitalidade, e pelo meu amigo Caio, companheiro de todas as horas.

Por fim, agradeço ao meu orientador, Prof. Me. Ulysses Tavares Teixeira pelo incentivo e orientações valiosos.

RESUMO

O presente trabalho discute o tema da inserção do Brasil no regime internacional de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, por entender que este estudo é importante para uma melhor compreensão dos processos necessários de adaptação dos mecanismos internos dos países em geral aos regimes proibitivos. Esta compreensão é fundamental para podermos pavimentar o caminho para o desenvolvimento institucional do Brasil no combate ao crime organizado. A dissertação apresenta uma discussão dos conceitos fundamentais – regimes, regimes proibitivos e *compliance* – sobre os quais o presente trabalho se baseia. Em seguida, discute os principais mecanismos de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, frutos da institucionalização acentuada que ocorreu nas últimas três décadas. Numa terceira parte, são analisados os mecanismos de controle e combate adotados pelo Brasil em relação à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Finalmente, é discutido como esses mecanismos adotados pelo Brasil se adéquam às Recomendações feitas pelo GAFI, fazendo uma comparação com os demais membros desse organismo internacional. O trabalho conclui que o Brasil está se adequando gradualmente às prescrições deste regime, sendo essa adaptação resultado da interação de forças internas e externas.

Palavras-chave: 1. Brasil; 2. Lavagem de dinheiro; 3. Financiamento do terrorismo; 4. GAFI-FAFT; 5. 40+9 Recomendações; 6. Regime proibitivo.

ABSTRACT

This dissertation discusses the inclusion of Brazil in the international regime to combat money laundering and the financing of terrorism, considering that studying this issue is important for a better understanding of the necessary processes that permit the adaptation of the internal mechanisms of the countries in general to prohibitive regimes. This understanding is essential in order to pave the way for the institutional development of Brazil for combating organized crime. The dissertation presents a discussion of fundamental concepts – regimes, prohibitive regimes and compliance – on which this paper is based. It then discusses the main mechanisms used to combat money laundering and terrorism financing that are the result of the intense institutionalization process that has occurred over the past three decades. The third section presents and analyses the mechanisms of combating money laundering and the financing of terrorism adopted by Brazil. Finally, the document discusses how these mechanisms adopted by Brazil suit the FATF Recommendations, by making a comparison with the other countries that are members of that international body. The paper concludes that Brazil is gradually adapting to the requirements of the regime, and this adaptation results from the interaction of internal and external forces.

Keywords: 1. Brazil; 2. Money Laundering; 3. Terrorism Financing; 4. GAFI-FATF; 5. 40+9 Recommendations; 6. Prohibition Regime.

SUMÁRIO

Introdução	12
Capítulo 1 – Referencial Teórico	15
1.1. Os estudos sobre regimes	15
1.2. Os estudos sobre <i>compliance</i>	17
1.3. A lavagem de dinheiro	22
Capítulo 2 – O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo	26
2.1. Esforços iniciais	26
2.2. O Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI – e as suas Recomendações	29
2.3. A expansão do regime e o financiamento do terrorismo	33
2.4. O monitoramento de compliance e o sistema de sanções do GAFI	36
2.5. Principais críticas	39
Capítulo 3 – O Brasil e o regime internacional anti – LD/FT.....	41
Capítulo 4 – Análise do desempenho (de <i>compliance</i>) do Brasil	47
4.1. O sistema de avaliação do GAFI	47
4.2. Aplicação do sistema de avaliação.....	47
4.2.1. Medidas legais	52
4.2.2. Medidas preventivas	54
4.2.3. Medidas institucionais e outros	57
4.2.4. IX Recomendações Especiais sobre o Financiamento do Terrorismo	59
Conclusão	61
Referências Bibliográficas	63

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1 – Países membros do GAFI por região.....	48
Figura 1 – Média das notas de cada país para o total das 40 + 9 recomendações do GAFI	49
Figura 2 - Média das notas de cada país para as 40 recomendações do GAFI	50
Figura 3 – IX Recomendações especiais	51
Tabela 2 – Distribuição das 40 Recomendações do GAFI segundo áreas.....	51
Figura 4 – Sistema legal	52
Figura 5 – Medidas preventivas	54
Figura 6 – Medidas Institucionais e outros.....	58

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 – Classificação do grau de <i>compliance</i> dos países do GAFI	69
Anexo 2 – 40+9 Recomendações do GAFI	71

PRINCIPAIS SIGLAS UTILIZADAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AGU	Advocacia-Geral da União
ALD	Anti Lavagem de Dinheiro
BACEN	Banco Central do Brasil
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision (Comitê de Supervisão Bancária da Basileia)
BM	Banco Mundial
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
COAF	Conselho e Controle de Atividades Financeiras
DRCI	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
FATF	Financial Action Task Force (Ver GAFI)
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSAP	Financial Sector Assessment Program (Programa de Avaliação do Sistema Financeiro)
FSRB	FATF-Styled Regional Bodies (Organizações Regionais no Estilo FATF)
FSSA	Financial System Stability Assessment (Setor de Avaliação da Estabilidade do Sistema Financeiro)
FT	Financiamento do terrorismo
GAFI	Grupo de Ação Financeira Internacional
GGI-LD	Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro
LAB-LD	Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro
LD	Lavagem de dinheiro
MPF	Ministério Público Federal
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNLD	Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
RBA	Risk-based Approach (Abordagem com base no risco)
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
RI	Relações Internacionais
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
UIF	Unidade de Inteligência Financeira

INTRODUÇÃO

Andreas e Nadelmann (2006) trazem à tona uma relevante discussão, que tem sido deixada à margem no estudo dos regimes, ao chamar a atenção para o tema da criminalidade no contexto internacional.

Existe quase um consenso de que a globalização tenha trazido enormes desafios no que diz respeito ao controle do crime transnacional. No prefácio da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional de 2004 se afirma:

Se a criminalidade não conhece fronteiras, do mesmo modo a aplicação da lei também deve passar as fronteiras. Se o Estado de Direito é prejudicado não só em um país, mas em muitos, então aqueles que o defendem não podem limitar-se a meios puramente nacionais. Se os inimigos do progresso e dos direitos humanos procuram explorar a abertura e as oportunidades da globalização para os seus fins, então temos de explorar esses mesmos fatores para defender os direitos humanos e derrotar as forças do crime, a corrupção e o tráfico de seres humanos¹ (UNITED NATIONS, 2004, p. iii).

Com as transformações sociais decorrentes da globalização, garantir o acesso internacional à justiça é fundamental para assegurar que toda pessoa, física ou jurídica, tenha o direito de ser, em todos os lugares, reconhecida como pessoa perante a lei e tenha os seus direitos protegidos.

A transnacionalização crescente do crime aumenta o desafio de investigar, processar, condenar e combater o crime. Ao mesmo tempo, multiplica exponencialmente a lucratividade de tais atividades criminosas, tornando mais premente a necessidade de “lavar” esses ativos, que contrariamente ao lucro das atividades criminosas tradicionais, não pode ser facilmente reintegrado à economia de maneira discreta (STESSENS, 2005).

Segundo Andreas e Nadelmann (2006), entretanto, essa narrativa convencionada acerca da globalização do crime deixa de lado importantes características do sistema internacional. Eles afirmam que “[os] Estados sempre contaram com leis criminais e agentes de aplicação da lei para controlar as interações entre seus ambientes domésticos e os territórios estrangeiros”² (p. vi). Mesmo que tenha sido sistematicamente ignorada

¹ “If crime crosses borders, so must law enforcement. If the rule of law is undermined not only in one country, but in many, then those who defend it cannot limit themselves to purely national means. If the enemies of progress and human rights seek to exploit the openness and opportunities of globalization for their purposes, then we must exploit those very same factors to defend human rights and defeat the forces of crime, corruption and trafficking in human beings.”

² “States have always relied on criminal laws and law enforcement agents to control interactions between their domestic realms and foreign territories”.

nas discussões sobre crime transnacional e controle criminal, a definição de crime sempre foi parte fundamental das relações internacionais.

O sistema de valores partilhados/impostos na comunidade internacional tem uma influência direta nas definições do que é uma conduta padrão ou desviante, ou seja, do que constitui ou não um crime. Para Andreas e Nadelmann, a internacionalização do controle criminal é, essencialmente, o resultado dos esforços ambiciosos de gerações de *policymakers* das potências ocidentais para exportar suas definições de crime, derivadas do seu âmbito doméstico (ANDREAS; NADELMANN, 2006).

Sendo assim, a criação de regimes proibitivos que criminalizam determinada conduta no sistema internacional é resultado direto da política internacional. Esses autores ressaltam que diversos fatores, de natureza econômica e moral, têm papel fundamental na criação desses regimes.

A criminalização da lavagem de dinheiro (LD) é um bom indicador desse processo no sistema contemporâneo. Mesmo sendo uma prática considerada criminosa desde a antiguidade, foi somente nas últimas três décadas que começou a se desenvolver um complexo sistema de controle sobre a atividade. É assim que, conforme afirma Michael Levi (2002, p. 182), “o que antes era um direito soberano gentil de qualquer nação para garantir a ‘confidencialidade do cliente’ foi redefinido pejorativamente como um inaceitável ‘sigilo bancário’ que facilita o tráfico de drogas”³, entre outros crimes.

Segundo Beekary (2011, p. 166), “o fracasso e a ineficiência de ações unilaterais para responder às preocupações com a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo de forma eficaz levou à elaboração de uma iniciativa multilateral concertada”⁴, que foi significativamente fortalecida com a criação do Grupo de Ação Financeira Internacional (*Financial Action Task Force* – FATF/GAFI) e posteriormente com a integração das preocupações de combate ao financiamento do terrorismo. Para Arnone & Padoan “[o] acordo político impulsionado pelos países industrializados levou a uma série de consequências que, eventualmente, formou e continua a moldar o regime anti-LD” (ARNONE; PADOAN, 2007, p. 10).

Contrariando uma visão utilitarista, que vê na institucionalização das regras contra a lavagem de dinheiro apenas uma resposta aos desafios trazidos pela globalização, consideramos nesse trabalho que essa crescente institucionalização é

³ “What was formerly a genteel sovereign right of any nation to ensure “customer confidentiality” has become re- defined pejoratively as unacceptable “bank secrecy” that facilitates the drug trade”.

⁴ “The failure and inefficiency of unilateral actions by states to address ML/FT concerns effectively led to the design of a concerted multilateral initiative”.

resultado de uma preocupação compartilhada (imposta ou não) de combate às diversas facetas do crime organizado.

A inserção do Brasil nesse regime é um assunto que ainda não foi amplamente desenvolvido. Ao mesmo tempo em que é membro do principal organismo de controle desse regime (o GAFI/FAFT) e é signatário das principais convenções sobre o tema, o país tem encontrado algumas dificuldades em internalizar as regras impostas pelo regime, o que reflete na avaliação de *compliance* que o GAFI faz do Brasil. Sendo assim, a pergunta de pesquisa que surge é: como o Brasil se insere no regime internacional de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Assim, este trabalho se propõe a analisar o conjunto dos mecanismos anti-lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo que existe no sistema internacional e, a partir desse levantamento, discutir a inserção do Brasil nesse regime. Para tal fim, o texto foi dividido em quatro partes. Numa parte inicial, apresenta-se uma discussão dos conceitos fundamentais sobre os quais o presente trabalho se baseia e, em seguida, são apresentados os principais mecanismos de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, frutos da institucionalização acentuada que ocorreu nas últimas três décadas. Na terceira parte, são analisados os mecanismos de controle e combate adotados pelo Brasil em relação à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Finalmente, a quarta parte se propõe a discutir como esses mecanismos adotados pelo Brasil se adéquam às Recomendações feitas pelo GAFI em comparação com os demais membros desse organismo internacional.

O estudo aprofundado da inserção do Brasil nesse regime é importante para entendermos o processo de adaptação dos mecanismos internos dos países em geral aos regimes proibitivos, assim como é fundamental para podermos pavimentar o caminho para o desenvolvimento institucional do Brasil no combate ao crime organizado.

Capítulo 1 - Referencial Teórico

1.1. Os estudos sobre regimes

O estudo dos regimes tem se afirmado com o passar dos anos como um campo importante das relações internacionais. Definido inicialmente por Ruggie, em 1975, como “um conjunto de expectativas mútuas, regras e regulamentos, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros, que tenham sido aceites por um grupo de Estados”⁵ (RUGGIE, 1975), as discussões acerca do tema foram intensificando-se ano após ano.

Posteriormente, a definição de regime nas relações internacionais ficou acordada como sendo: “conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas de cada ator convergem em um determinado campo temático das relações internacionais”⁶ (KRASNER, 1982, p. 2).

Regimes podem ser vistos como contratos, nos quais os atores envolvidos pensam em objetivos de longo-prazo e estabelecem relações estáveis e de benefício mútuo. A função desses arranjos é garantir expectativas mútuas estáveis sobre os padrões de comportamento dos atores e desenvolver relações nas quais as partes possam adaptar-se a diferentes situações.

Sendo assim, um regime possui quatro componentes, que podem ser implícitos ou explícitos. São eles os princípios, que são as “crenças de fatos, nexos de causalidade e retidão”; as normas, que são “padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações”; as regras, “prescrições ou proscricções específicas para a ação”; e os procedimentos de tomada de decisão, que são “as práticas em vigor para fazer as escolhas coletivas e implementá-las”⁷ (KRASNER, 1982, p. 2).

⁵ “[A] set of mutual expectations, rules and regulations, plans, organizational energies and financial commitments, which have been accepted by a group of states”.

⁶ “[S]ets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which each actors’ expectations converge in a given issue-area of international relations”.

⁷ “Principles are beliefs of fact, causation and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.”

Para Keohane (1984), os regimes podem ser em grande parte influenciados, impulsionados ou até gerenciados por um *hegemon*, mas a existência dos regimes não dependem necessariamente da existência de um *hegemon*. Para esse autor, a existência de regimes internacionais depende fundamentalmente da “existência de padrões de interesses comuns ou complementares que são percebidos, ou capazes de serem percebidos, pelos agentes políticos”⁸.

Os regimes quase nunca emergem do caos. Eles normalmente aproveitam o aparato institucional dos regimes já existentes, seja em razão da decadência desses ou em razão de mudanças na natureza desses regimes (KEOHANE, 1984, p. 79). As mudanças da natureza do regime refletem alterações nas normas e princípios de um regime mudam, ao passo que mudanças nas regras e procedimentos de tomada de decisão são mudanças que ocorrem dentro do regime.

Andreas & Nadelmann apontam uma categoria especial de regime, a dos regimes proibitivos⁹, que são especificamente os regimes que lidam com a criminalização de determinada conduta. Eles são construídos com a finalidade de “minimizar e até mesmo eliminar os possíveis refúgios a partir dos quais certos crimes podem ser cometidos e para os quais os criminosos podem fugir para escapar da repressão (instauração de um processo penal) e punição”¹⁰ (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 19). Os regimes proibitivos internacionais se fazem necessários quando há “insuficiência das medidas unilaterais e bilaterais de aplicação da lei diante de atividades criminalizadas que transcendam as fronteiras nacionais”¹¹ (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 18).

A criação de um regime proibitivo passa por quatro fases (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 20). Durante a primeira fase, a maioria dos países vê tal atividade como normal e aceitável dentro de certas condições, e o Estado acaba sendo na maioria das vezes um dos principais responsáveis por essas atividades. Em uma

⁸ “[I]nternational regimes depend on the existence of patterns of common or complementary interests that are perceived or capable of being perceived by political actors.”

⁹ “Prohibition regimes”

¹⁰ “International prohibition regimes are intended to minimize and even eliminate the potential havens from which certain crimes can be committed and to which criminals can flee to escape prosecution and punishment.”

¹¹ “A central inducement to the creation of international prohibition regimes is the inadequacy of unilateral and bilateral law enforcement measures in the face of criminalized activities that transcend national borders”

segunda fase, a atividade começa a ser vista como um problema, e o envolvimento direto do Estado com essa atividade vai perdendo legitimidade, embora ainda tolere ou até mesmo financie indivíduos ou grupos privados que continuem a realizá-la. Na terceira fase, começa a haver pressão para que a conduta seja criminalizada por todos os países e para que sejam assinadas convenções internacionais sobre o tema. Essa pressão pode vir dos países hegemônicos, que tradicionalmente possuem a capacidade de exercer influência em determinada área, ou pode vir de “empreendedores morais transnacionais”¹², notadamente acadêmicos ou grupos religiosos que divulgam valores morais ou emocionais através do globo. Se todas essas fases são completadas com êxito, se chega a uma quarta fase na qual efetivamente se pode afirmar a existência de um regime internacional proibitivo. Nessa quarta fase, a atividade se torna sujeita a leis criminais e policiamento ao longo de um conjunto de países, com instituições e convenções exercendo um papel de coordenação.

1.2. Os estudos sobre *compliance*

Grande parte da teoria das RI afirma que os Estados soberanos são, no mínimo, reticentes ou até mesmo cínicos quando se trata de firmar compromissos no âmbito internacional. Entretanto, o uso da lei para estruturar a política mundial parece estar se expandindo de maneira significativa (RAUSTIALA; SLAUGHTER, 2002). Houve uma grande mobilização da academia para tentar explicar por que os Estados assumem esses compromissos, aderem aos tratados multilaterais e assinam acordos de caráter vinculante.

Essa mobilização acabou travada no impasse entre aqueles que acreditavam que as normas internacionais *per se* moldavam o comportamento dos Estados e aqueles que acreditavam que essas leis eram epifenômenos, ou seja, existiam sem influenciar a política internacional. Esse debate ganhou mais importância e nuances a partir dos anos 1990. A questão central a ser estudada passou a ser o impacto do Direito e da legalização no comportamento dos Estados, que ficou conhecido como o estudo de *compliance* (RAUSTIALA; SLAUGHTER, 2002).

Mas ao mesmo tempo em que existe um crescente consenso no sentido de admitir que a observância (*compliance*) ao direito internacional se fortalece a cada dia, a

¹² “Transnational moral entrepreneurs”.

atenção devotada para a sua explicação ainda é pequena, uma vez que cumprir as determinações de um tratado ou mesmo de um regime pode ter custos muito altos a curto prazo, principalmente por não serem impostos de maneira centralizada (SIMMONS, 1998).

A definição de observância com o poder público internacional (*compliance*) que adotaremos é aquela apresentada por Oran Young em 1979, para o qual “a observância ocorre quando o comportamento real em um determinado assunto está de acordo com o comportamento prescrito, e a inobservância ou violação ocorre quando a conduta real desvia significativamente do comportamento prescrito” (YOUNG, 1979, p. 104).

Vale notar que o grau de *compliance* de um acordo não necessariamente tem relação com a efetividade do tratado. Enquanto uma avaliação de efetividade analisa qualitativamente o poder de tal tratado para atingir seus fins, uma avaliação de *compliance* vai avaliar apenas os mecanismos através dos quais os países se adéquam ao comportamento prescrito. Sendo assim, um tratado genérico pode ter um nível altíssimo de *compliance* sem ter efetividade nenhuma, mas para um tratado ser efetivo ele precisa de um grau elevado de *compliance* (SIMMONS, 1998).

As explicações que existem sobre como os países se adéquam às normas internacionais giram em torno de quatro eixos. Primeiramente, a teoria realista coloca o Direito Internacional em segundo plano nas suas análises, considerando que o principal determinante do comportamento dos Estados é o poder. Sendo assim, o fato de os países adotarem ou não as diretrizes estabelecidas por um tratado internacional é explicada somente por meio de interesses compartilhados e pelo equilíbrio de poder. Essas perspectivas focam, então, nessas variáveis consideradas fundamentais, raramente fazendo perguntas acerca do processo de adoção dos tratados (SIMMONS, 1998).

O segundo eixo, o funcionalismo racional, interpreta as normas internacionais – incluindo os tratados – como meios encontrados pelos países para solucionar um problema específico. Tal problema exige, com frequência, a cooperação entre os Estados para que sua solução emergja. Dessa maneira, a cooperação entre os países se daria em decorrência de uma maneira racional de resolução de problemas. Seu cenário oposto, isto é, a ausência de cooperação, constituiria uma resultante irracional, uma vez que impediria a resolução de um problema identificado por parte da comunidade internacional (SIMMONS, 1998).

O Direito Internacional, como ordenamento jurídico cujo conteúdo é composto por tratados decorrentes da expressão de vontades estatais, seria um conjunto de bens

coletivos. A literatura racionalista enfatiza que, na ausência de bens coletivos, resultados ótimos não podem ser alcançados, pois os problemas com os quais os Estados se defrontam permanecem sem resolução coletiva. Simultaneamente, a resolução coletiva dos problemas internacionais não depende apenas da racionalidade de cada Estado. Por um lado, alguns Estados precisam assumir ônus maiores para possibilitar a ação coletiva; é o caso dos *hegemons*. Por outro lado, outros Estados são beneficiados pela resolução coletiva dos problemas sem que incorram em ônus; trata-se dos *free-riders* ou caronas.

As formulações mais convencionais das teorias racionalistas propõem-se a questionar por que os países firmam acordos entre si. Essas teorias, no entanto, também se voltam aos fatores que podem influenciar a *compliance* dos países em relação às normas internacionais. O aperfeiçoamento da reputação dos países aparece, aqui, como um dos grandes incentivos para a *compliance*. Além disso, as instituições internacionais aumentam os custos de deserção, por aumentarem o grau de transparência das políticas adotadas interna e externamente.

O incremento do grau de transparência das políticas ocasiona oportunidades para a cooperação, em razão da reciprocidade difusa possibilitada pela transparência e em razão da emergência de um ponto focal que singulariza comportamentos considerados aceitáveis. Tanto a reciprocidade difusa¹³ quanto a formação de um ponto focal acerca de comportamentos aceitáveis possibilitam níveis mais altos de *compliance* dos países em relação às normas internacionais (SIMMONS, 1998). Ou seja, por meio desses mecanismos, os Estados conseguem resolver dilemas do prisioneiro¹⁴ por meio de acordos multilaterais, incentivando a cooperação pela redução das assimetrias de informação e pelo aumento da confiabilidade mútua.

Em um terceiro eixo, as visões baseadas nos regimes domésticos, também conhecidas como legalismo democrático, vão explicar o cumprimento dos tratados como sendo uma tendência dos regimes democráticos. Democracias, por terem experiência com divisão de poderes, respeito pelo processo judicial e restrições institucionais, tenderiam a levar esses valores para a sua atuação no âmbito internacional (SIMMONS, 1998). Tendo mais obrigações para com a opinião pública de

¹³ estabelece que os resultados das relações entre os membros de uma aliança não são necessariamente compartilhados simultaneamente por elas (KEOHANE, 1984).

¹⁴ “In these games, both players can benefit from mutual cooperation, but each can gain more from double-crossing the other – that is, from ‘defection’” (KEOHANE, 1984, p. 67)

Nestes jogos, ambos os jogadores podem se beneficiar com a cooperação mútua, mas cada um pode ganhar ainda mais se enganar o outro - ou seja, da "deserção".

seus cidadãos, espera-se que países democráticos estejam “mais dispostos a usar as instituições jurídicas para regular o seu comportamento internacional”¹⁵ e resolver disputas, e para mais facilmente cumprir com estes acordos, uma vez que são firmados (SIMMONS, 1998, p. 85).

A quarta visão trazida por Simmons (1998), o normativismo, apesar de ter tido uma longa tradição no estudo de *compliance* com o Direito Internacional que data do início do séc. XX, foi deixada parcialmente de lado pelas visões predominantes das Relações Internacionais depois da Segunda Guerra Mundial.

Tendo sido dominada durante um longo período pelo positivismo, a disciplina das Relações Internacionais (RI) manteve, por muito tempo, inabaladas as suas crenças em uma visão unificada de ciência, na distinção entre fatos (considerados neutros) e valores e na adoção de metodologias das ciências naturais para explicar o mundo social, em que era adotada uma visão epistemológica empiricista¹⁶ (SMITH, 1996).

Entretanto, no começo dos anos 70, outras visões começaram a ganhar força, incorporando a importância dos atores transnacionais e transgovernamentais no campo (KRASNER, 1982). Fatos como a crescente interdependência, o arrefecimento da Guerra Fria, o fim da Guerra do Vietnã, emergência dos países do Terceiro Mundo e a Crise do Petróleo, deslocaram o foco de estudo da disciplina para dar mais atenção para a chamada “*low politics*”. A resposta realista, a teoria da estabilidade hegemônica, tentava explicar essa série de fenômenos através do declínio das grandes potências.

Entretanto, essa visão não conseguia explicar o aumento da cooperação no pós-Guerra Fria, apesar da deterioração do poder hegemônico norte-americano. A insatisfação de diversos estudiosos com as teorias dominantes diante de suas evidentes limitações na compreensão e análise das mudanças em curso na política internacional fez com que novas teorias de caráter pós-positivista se formassem (NOGUEIRA E MESSARI, 2005), que foram unificadas primeiramente por Keohane na classificação de “reflexivistas”¹⁷.

¹⁵ “are more likely to accept rule-based constraints on their international behavior”.

¹⁶ Empiricismo é “the view that the only grounds for justified belief are those that result ultimately from observation” (SMITH, 1996, p. 19).

Empiricismo é “a visão de que a única base para uma crença justificada é aquela que resulta, em última análise, **na** observação” ou “a visão de que a única base para uma crença justificada é aquela que resulta, em última instância, **da** observação”.

¹⁷ “Refletivists, according to Keohane, are characterized by emphasizing interpretations, the reflexions of the actors as central to institutions”, uma definição que abarcavam todos os autores inspirados “by the French post-modernism, those with German hermeneutics as well as late-Wittgensteinian rules-perspectives and social construtivism” (WEAVER, 1996) (p. 165).

Dentro dessas novas teorias, uma que ganhou bastante proeminência foi a vertente denominada Construtivismo. Construtivistas argumentam que os interesses e a identidade dos atores não são exógenos, mas são constituídos através da interação contínua entre atores e estrutura com base em normas e padrões compartilhados. Essa abordagem ganhou bastante importância no estudo de *compliance* no final dos anos 80, quando um grande número de estudiosos passou a usar os pressupostos primeiramente apresentados por Hedley Bull em 1977 para analisar a força com que ideias, crenças e padrões de conduta apropriada influenciam a disposição dos países em cumprir as obrigações adquiridas no meio internacional.

Segundo Bull,

[e]xiste uma ‘sociedade de Estados’ (ou ‘sociedade internacional’) quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns (BULL, 2002, p. 19).

No caso específico dos regimes proibitivos, Andreas e Nadelmann (2006) evocam o papel de elementos das quatro visões para explicar a internalização desse tipo de regime. Apesar do papel predominante dos interesses políticos e econômicos das grandes potências, especialmente no caso dos regimes proibitivos, fatores morais e emocionais desempenham um papel importante na criação e desenvolvimento desses regimes. Padrões normativos de conduta apropriada (e consequentemente, inapropriada), sendo um fato social, são referências construídas socialmente, e que a influência desses padrões normativos só pode ser analisada a partir de uma “estrutura subjetiva de significado” (SIMMONS, 1998).

As abordagens tradicionais, ao colocar o principal foco de análise sobre o Estado, possuem o importante papel de lembrar “que os Estados monopolizam o poder de criminalizar e que a criminalização é um pré-requisito para todos os esforços internacionais de controle de crime. Leis, simplesmente, precedem e definem a criminalidade”¹⁸ (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 11). O argumento dos construtivistas também possui um papel importante, pois revelam “que não há nada de

Refletivistas, de acordo com Keohane, são caracterizados por enfatizar interpretações, as reflexões dos atores como algo central para instituições - uma definição que abarcavam todos os autores inspirados - pelo pós-modernismo francês, aqueles com a hermenêutica alemã, bem como perspectivas de regras wittgensteinianas tardias e construtivismo social.

¹⁸ “Provides a necessary reminder that states monopolize the power to criminalize – and that criminalization is a prerequisite for all international crime control endeavors. Laws, simply stated, precede and define criminality”.

natural, permanente, ou inevitável sobre o que os Estados escolhem para criminalizar ou descriminalizar”¹⁹ (ANDREAS E NADELMANN, 2006, p. 11).

Sendo assim, Andreas e Nadelmann (2006) afirmam categoricamente que “apenas uma abordagem analítica eclética, seletivamente combinando elementos de diferentes perspectivas pode efetivamente trazer sentido à análise da internacionalização do controle da criminalidade”²⁰ (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 7).

1.3. A lavagem de dinheiro

Centenas de bilhões de dólares de dinheiro sujo circulam pelo mundo a cada ano, distorcendo as economias locais, corrompendo as instituições e alimentando conflitos. O que as pessoas de todo o mundo desejam uns aos outros no início de um ano novo, saúde, paz e prosperidade, é o que os mercados do crime organizado transnacional destroem, trazendo no lugar doenças, violência e miséria para as regiões expostas e populações vulneráveis.²¹ (UNODC, 2010, p.19).

O conceito de lavagem de dinheiro, baseado no Brasil na terminologia americana “money laundering”, consiste basicamente em qualquer operação feita com a finalidade de dar aparência lícita para valores ou bens conseguidos através de atividades ilícitas.

Apesar da visão difundida de que a LD é um crime moderno, fruto da globalização, várias menções são feitas a esse crime datando da antiguidade. Segundo Morris-Cotterill (2001), comerciantes chineses há mais de 3.000 anos já escondiam a sua riqueza das autoridades por medo de ela ser sobretaxada ou apropriada. Os mecanismos utilizados por esses comerciantes, como a compra de bens de alto valor e fácil mobilidade, investimentos em negócios fora da jurisdição, e comércio com valores inflacionados para expatriar os lucros, são utilizados por pessoas envolvidas na LD até os dias de hoje.

¹⁹ “Adding social constructivism insights to our story reveals that there is nothing natural, permanent, or inevitable about what states choose to criminalize or decriminalize.”

²⁰ “only an analytical eclectic approach, selectively combining elements of different perspectives, can effectively make sense of the internationalization of crime control”.

²¹ “Hundreds of billions of dollars of dirty money flow through the world every year, distorting local economies, corrupting institutions and fuelling conflict. What people all over the world wish each other at the beginning of a new year, health, peace and prosperity is what transnational organized crime markets destroy, bringing instead disease, violence and misery to exposed regions and vulnerable populations.”

Outra referência bastante difundida à LD na antiguidade é a da citação de Sêneca, na Roma antiga, que afirmou que “*Cui prodest scelus is fecit*”, ou seja, “aquele que se beneficia do crime, criminoso é”. O contra-argumento a essa citação também vem de Roma. É atribuída ao imperador romano Vespasiano a citação “*pecunia non olet*”, ou seja “dinheiro não fede”, se referindo aos impostos recolhidos da utilização de banheiros públicos (MORRIS-COTTERILL, 2001). Apesar de estarem baseadas em princípios opostos, ambas as citações demonstram uma preocupação em justificar, ou não, a origem dos recursos e bens, discussão que está em voga até os dias de hoje, sendo preocupação do regime internacional de combate à LD.

Para fins didáticos, a lavagem de dinheiro é normalmente separada em três fases. A primeira fase, conhecida como “colocação” (*placement*), é a fase em que o dinheiro resultante do lucro de uma ou mais atividades ilícitas é introduzido no sistema financeiro. A colocação é feita através de depósitos ou compra de bens ou instrumentos negociáveis. Na fase seguinte, também conhecida como “ocultação” (*layering*), se tenta dificultar o rastreamento dos ativos, através da quebra da cadeia de evidências. A terceira fase, a “integração” (*integration*), consiste na reintegração dos ativos na economia legal (TEIXEIRA, 2005).

Os problemas causados pela lavagem de dinheiro são numerosos e as suas consequências vão muito além do que se imagina em um primeiro momento, com grande poder de minar o crescimento econômico das nações. No campo político, o grande volume de lucro gerado pelas atividades criminosas possui notório poder corruptivo, que arma as organizações criminais envolvidas de grande poder de influência política e econômica, atentando contra o Estado de Direito e a Democracia (STESSENS, 2005).

É bastante difundido o poder da LD de provocar danos nas instituições do setor financeiro, essenciais para o desenvolvimento econômico. Tendo fundamentalmente uma relação direta com ações fraudulentas dos funcionários dessas instituições, a LD as torna vulneráveis à influência de grupos criminosos. Ainda, tais práticas minam a confiança dos clientes destas instituições bancárias, aumentando a percepção de risco de depositantes e investidores (BARTLETT, 2002).

A LD também tem efeitos negativos diretos no crescimento econômico dos setores reais da economia. Ela desvia recursos para setores menos produtivos da economia, distorcendo o investimento e deprimindo a produtividade. Um dos motivos disto é que os recursos ‘sujos’ frequentemente são investidos em bens que podem ser

considerados mais ‘estéreis’ (ou menos produtivos) do ponto de vista econômico – tais como a compra de obras de arte, carros de luxo, setor imobiliário, etc (BARTLETT, 2002).

Tendo em vista que a atividade criminosa não acontece de acordo com as regras que regem o mercado, ela distorce os preços e o conteúdo real do comércio, utilizando de mecanismos desleais para ultrapassar os seus competidores legais e fugindo de qualquer tipo de controle governamental.

Quanto mais barato e mais fácil for para os criminosos lavarem dinheiro, mais ativa e produtiva a criminalidade se torna. Barlett (2002, p. ii) afirma que “um canal de lavagem de dinheiro eficiente é um insumo chave para o crime porque os recursos financeiros vindos do crime são menos valiosos para o criminoso (em um sentido, um “produto inacabado”) do que fundos limpos”²². Quanto mais desenvolvido é o sistema de controle da LD, maiores são os custos envolvidos para os criminosos darem aparência lícita para esses fundos, tornando assim a atividade criminosa menos rentável.

O montante dos lucros, a globalização e a diversificação do crime organizado leva essas organizações a se engajarem em uma gestão financeira ativa, introduzindo dinheiro “lavado” no sistema financeiro legal e usando poupanças e investimentos legais para ganhar ainda mais dinheiro pelos próprios mecanismos financeiros – juros, compra e venda de ações etc.

No setor externo, a LD aumenta o risco de instabilidade macroeconômica. Ela facilita a fuga ilícita de capitais do país, o que drena recursos escassos da economia. Também deprime os fluxos reais de entrada de investimento estrangeiro no país. Dependendo das dimensões da economia, ao distorcer a balança de pagamentos, a LD pode chegar a provocar instabilidades na taxa de câmbio afetando as expectativas e dificultando o planejamento dos agentes econômicos.

Barlett (2002) argumenta ainda que a lavagem de dinheiro impede que os centros financeiros *offshore* tenham o papel positivo que se espera deles no desenvolvimento econômico de países menos desenvolvidos. Ao distinguir os centros *offshore* funcionais daqueles apenas especulativos, o autor ressalta que a LD vai minar a capacidade desses centros de gerar crescimento econômico real, já que são os centros especulativos os preferidos pelos criminosos para processarem a LD, prejudicando o desenvolvimento dos centros *offshore* funcionais. Essa situação prejudica o

²² “An efficient money-laundering channel is a key ‘input’ to crime because the financial proceeds from crime are less valuable to the criminal (in a sense, an ‘unfinished product’) than are laundered funds”.

desenvolvimento dessas economias, já que os centros especulativos oferecem menos serviços qualificados e, por sua vez, demandam menos serviços de terceiros, bens e mão de obra qualificada dos países em que são sediados, quando comparados com os centros funcionais.

Olhando o fenômeno de forma mais abrangente, é possível inferir que a consequência mais nefasta é fruto do *link* inexorável que existe entre a LD e o crime que lhe dá origem. A lavagem permite que os criminosos usufruam dos lucros de atividades criminosas, provendo assim os meios e os incentivos para que tal conduta seja perpetuada.

Logo, o interesse das autoridades policiais em detectar o *link* entre um criminoso e o produto dos crimes que ele supostamente cometeu gira entre os dois lados de uma mesma moeda: detectar os crimes que foram cometidos para trazer os seus perpetradores à justiça e identificar os produtos do crime para que eles possam ser confiscados (STESSENS, 2005).

Capítulo 2 - O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo

2.1. Esforços iniciais

Apesar de a lavagem de dinheiro ser considerada um crime antigo, as primeiras tentativas de se criar um aparato institucional internacional de combate à LD data dos anos 1980. R. T. Naylor nota que “apesar de o termo ‘lavagem de dinheiro’ ser relativamente novo, a sua prática não é; enquanto houve a necessidade de esconder uma transferência financeira, algo parecido com lavagem de dinheiro ocorreu”²³ (NAYLOR, 2002, p. 134).

O Conselho da Europa foi a primeira entidade internacional a focar esforços sistemáticos no problema. Uma crescente onda de crimes cruzando as fronteiras dos países europeus no final dos anos 1970 fez surgir uma preocupação cada vez maior com o problema da LD (ALEXANDER, 2001). O Conselho reuniu, então, um grupo de especialistas para examinar o problema. Este grupo iniciou uma ampla discussão que culminaria com a publicação das “Medidas contra a Transferência e Custódia de Fundos de Origem Criminosa”, entre outras iniciativas.

Apesar dessas recomendações não terem sido largamente aceitas ou implementadas, não se pode negar a sua importância por serem a primeira articulação internacional que focava especificamente na LD. Conforme a afirmação de Keohane (1984, p.79), “incentivos para a formação de regimes internacionais dependem fundamentalmente da existência de interesses compartilhados”²⁴. Ademais, esse documento ligava o sucesso no combate à LD à cooperação do setor financeiro, especialmente pela introdução da noção de “conheça o seu cliente” (*know-your-customer*), que deveria ser adotada por este setor (ALEXANDER, 2001).

Este princípio de “conheça o seu cliente”, ao qual seria conferida crescente importância nas décadas seguintes, atribui responsabilidade às instituições financeiras de verificar a identidade do beneficiário de um serviço financeiro, manter registros de documentos e operações feitas no seio dessas instituições e de cooperar com as

²³ “Although the term ‘money laundering’ is relatively new, its practice is not; as long as there has been a need to hide a financial transfer, something like money laundering has occurred”.

²⁴ “Incentives to form international regimes depend most fundamentally on the existence of shared interests”.

autoridades investigativas, relativizando assim o princípio de sigilo bancário (ALEXANDER, 2001).

Deixada de lado por alguns anos, a institucionalização do regime de combate à LD só ganharia força realmente com a adoção da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, elaborada em Viena em 1988. Como as iniciativas anteriores de combater o tráfico de drogas não conseguiam abordar adequadamente as complexidades desse fenômeno, foi-se tornando cada vez mais claro que o combate deveria ser focado em novas estratégias (ALEXANDER, 2001).

Consequentemente, a Convenção de Viena amplia o foco do combate ao tráfico de drogas, relacionando diretamente o combate ao tráfico de drogas com o combate à lavagem de dinheiro. O preâmbulo da Convenção deixa isso claro ao escrever que os rendimentos financeiros advindos do tráfico de drogas “permitem às organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas da administração pública, as atividades comerciais e financeiras lícitas e a sociedade em todos os seus níveis”. Ao mesmo tempo em que decide “privar as pessoas dedicadas ao tráfico ilícito do produto de suas atividades criminosas e eliminar, assim, o principal incentivo a essa atividade” (UNITED NATIONS, 1988).

A Convenção, que hoje reúne 179 Estados-parte (UNITED NATIONS, 2000), tentou, pela primeira vez, fornecer às autoridades competentes no combate ao crime organizado ferramentas capazes de minar a força financeira dessas organizações de uma maneira compatível com a realidade internacional (ALEXANDER, 2001).

A Artigo 3 da Convenção traz a obrigação explícita dos Estados-parte de criminalizar uma lista de atividades conexas ao tráfico de drogas, como se vê no fragmento a seguir:

ARTIGO 3

Delitos e Sanções

1 - Cada uma das Partes adotará as **medidas necessárias para caracterizar como delitos penais em seu direito interno**, quando cometidos internacionalmente:

[...]

b) i) a conversão ou a transferência de bens, com conhecimento de que tais bens são procedentes de algum ou alguns dos delitos estabelecidos no inciso a) deste parágrafo, ou da prática do delito ou delitos em questão, com o objetivo de ocultar ou encobrir a origem ilícita dos bens, ou de ajudar a qualquer pessoa que participe na prática do delito ou delitos em questão, para fugir das consequências jurídicas de seus atos;

ii) a ocultação ou o encobrimento, da natureza, origem, localização, destino, movimentação ou propriedade verdadeira dos bens, sabendo que

procedem de algum ou alguns dos delitos mencionados no inciso a) deste parágrafo ou de participação no delito ou delitos em questão;

c) de acordo com seus princípios constitucionais e com os conceitos fundamentais de seu ordenamento jurídico;

i) a aquisição, posse ou utilização de bens, tendo conhecimento, no momento em que os recebe, de que tais bens procedem de algum ou alguns delitos mencionados no inciso a) deste parágrafo ou de ato de participação no delito ou delitos em questão;

[...]

(UNITED NATIONS, 1988)

Ademais, a Convenção ainda tenta garantir que as ofensas no âmbito financeiro relacionadas com o tráfico sejam tratadas de maneira apropriada pelos países e que eles possam ter a capacidade necessária para identificar, congelar e confiscar os ativos produzidos por esses crimes.

Apesar de não utilizar o termo “lavagem de dinheiro”, a Convenção de Viena apresentou uma definição do fenômeno que permitiria o aprofundamento da discussão e se tornaria a pedra fundamental do regime de combate à LD que se desenvolveria em seguida.

No mesmo ano em que foi acordada a Convenção de Viena, o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia (BCBS)²⁵ lançou um documento chamado “Prevenção do Uso Criminal do Sistema Bancário Para Fins de Lavagem de Dinheiro”. Em sua declaração de princípios, o BCBS afirmou que apesar de não serem os principais responsáveis de assegurar a legitimidade das transações, os supervisores bancários tinham o dever de não permitir que o sistema bancário fosse explorado livremente para fins de LD (BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, 1988).

Além disso, o Comitê delimitou as principais políticas e procedimentos que deveriam ser implementados pelos bancos nesse sentido. Apesar de esse documento não possuir efeito jurídico vinculativo e mecanismos de execução, ele teve grande importância para consolidar o papel protagonista das instituições financeiras no combate à LD, influenciando o foco dos mecanismos de controle da LD daí em diante.

O medo de que a integração do sistema financeiro europeu iria permitir a proliferação dos crimes de natureza financeira no continente fez com que a Comunidade Europeia adotasse uma Diretiva de Lavagem de Dinheiro em 1991. Essa diretiva, que seria o ponto de partida para a política de prevenção à LD europeia, focava primeiramente no papel das instituições financeiras. A diretiva se aplica a todas as

²⁵ “The BCBS is the primary global standard-setter for the prudential regulation of banks and provides a forum for cooperation on banking supervisory matters. Its mandate is to strengthen the regulation, supervision and practices of banks worldwide with the purpose of enhancing financial stability” (BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, 2013)

instituições financeiras, definindo um amplo escopo de serviços que se enquadrariam nessa definição, além de responsabilizar também algumas outras categorias de agentes econômicos como casas de câmbio e cassinos.

Aprofundando a noção de “conheça seu cliente” introduzida pelo Comitê da Basileia, a diretiva definiu padrões específicos de monitoramento de transações financeiras e identificação de clientes. Entretanto, o ponto mais notório da diretiva foi o seu esforço no sentido de instituir um mecanismo de denúncia obrigatória de movimentações suspeitas, ao contrário dos esforços predecessores.

Apesar dos grandes avanços feitos na área em diversos países, foi somente no ano 2000 que a Comissão tomou a primeira medida concreta para garantir o cumprimento da Diretiva por parte de um país – no caso, a Áustria – que mantinha um sistema de contas bancárias anônimas. Em decorrência disso, a Áustria primeiramente proibiu a abertura de contas anônimas e implantou gradativamente um sistema de identificação que cobrisse todos os clientes.

2.2. O Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI – e as suas recomendações

Em julho de 1989, os chefes de Estado das sete maiores potências industriais e o presidente da Comissão da Comunidade Europeia se reuniram em Paris e, tendo em vista a necessidade de implementar ações substantivas para o combate ao tráfico de drogas, criaram o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/FATF). A criação do GAFI foi uma entre as várias medidas pensadas para lidar com os impactos negativos do crescimento do crime organizado internacional e o movimento dos lucros dessas atividades através do globo, considerando que esse problema tinha tomado proporções devastadoras (BEEKARRY, 2011).

Essa força-tarefa foi criada no intuito de reunir as iniciativas dos países do G7 e dos outros países interessados nesta área de cooperação para prevenir a utilização do sistema financeiro internacional, em plena expansão, e as instituições financeiras como instrumento para a lavagem dos lucros de atividades criminosas. Ela visava, também, catalisar os esforços preventivos, principalmente por meio da adaptação e desenvolvimento dos sistemas legais e regulatórios para aumentar a cooperação jurídica internacional (FATF-GAFI, 1990).

Na tentativa de diversificar o grupo de países e contribuir com a quantidade de *expertise* acumulada, além dos sete países componentes do G8 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, Japão, França, Itália, Reino Unido) e a Comissão da Comunidade Europeia, mais oito países foram inicialmente convidados para compor a iniciativa: Suécia, Países Baixos, Bélgica, Luxemburgo, Suíça, Áustria, Espanha e Austrália.

No primeiro momento, os 15 países que compuseram o GAFI reuniram esforços no sentido de agregar conhecimento e boas práticas no combate à LD. Em decorrência desses esforços foi publicado, em 1990, o primeiro relatório do GAFI que, por meio da reunião de estatísticas e tipologias da LD, tentava resolver questões legais e fortalecer a cooperação administrativa e financeira (FATF-GAFI, 1990). Para tanto, o relatório definiu 40 recomendações que iriam se tornar a base do regime de combate à lavagem de dinheiro que estava em gestação.

As 40 recomendações do GAFI constituem os padrões obrigatórios mínimos internacionais que moldaram e delimitaram as práticas regulatórias dos países na luta contra a LD e, posteriormente, contra o financiamento do terrorismo, conforme será explicado na seção 4.3. Elas formam o alicerce das políticas de abordagem desse problema para todos os países cooperantes, reunindo recomendações mandatórias que usam os termos “devem” ou “deve ser exigido por lei ou regulação” e recomendações discricionárias que usam o termo “devem considerar” (BEEKARRY, 2011).

As recomendações publicadas em 1990 abordavam várias questões cruciais do combate à LD. Inicialmente, são feitas recomendações gerais que instam todos os países a ratificar e implementar a Convenção de Viena, aumentar a cooperação multilateral e relativizar as leis de sigilo bancário. Em seguida, as recomendações abordam questões relacionadas aos sistemas legais, demandando que os países criminalizem a LD como definido na Convenção de Viena, e que eles estendam a ofensa de LD a todos os crimes relacionados ao tráfico de drogas, ou adotem alguma outra abordagem que vá além, como, por exemplo, criminalizar a LD baseada em todas as ofensas graves.

A recomendação nº 6 vai além do que foi estabelecido pela Convenção de Viena, ao sugerir aos países que penalizem atitudes negligentes em relação à LD, não apenas a ação ativa. O GAFI ainda reforça o papel das corporações e empresas no combate à LD ao recomendar que os países garantam que não apenas pessoas físicas, mas também pessoas jurídicas tenham responsabilidade legal e estejam sujeitas à persecução criminal.

A última recomendação de cunho legal determina que os países, de acordo com o que foi previsto na Convenção de Viena, armem as suas autoridades competentes com os instrumentos legais para tomar as medidas necessárias em relação aos ativos “sujeitos” descobertos. Essas medidas incluem a investigação, a identificação, o rastreamento e avaliação da propriedade a ser confiscada e medidas provisórias como o congelamento e apreensão dos bens. O documento ressalta que o confisco de bens de origem ilícita é um ponto crucial no combate à criminalidade organizada.

O terceiro grupo de recomendações, que englobam as Recomendações de 9 até 29, focam no papel do sistema financeiro. Expandindo a responsabilidade para todo o setor financeiro e não apenas às instituições bancárias, as recomendações exigem políticas mais duras de identificação dos clientes e de manutenção de registros. Ademais, dizem que as instituições financeiras devem “prestar atenção especial a toda transação complexa, grande e incomum e a todo padrão estranho de transação, que não tem nenhum propósito econômico ou visível legal” (FATF-GAFI, 1990).

Essa recomendação atribui a responsabilidade às instituições financeiras não só de verificar a origem, como de monitorar os padrões das transações, o que aumenta a chance de identificação de fundos de origem ilícita na fase de *layering*, onde o dinheiro se movimenta entre contas de aparente fim legal para despistar os órgãos oficiais investigativos.

Dessa atividade de monitoramento decorre a necessidade de tomar alguma atitude. Quando as instituições financeiras estavam engessadas pelo sigilo bancário dos seus clientes, sua única opção para não serem responsabilizados legalmente por envolvimento em esquemas de LD era, quando percebiam uma situação suspeita, a de cortar imediatamente a relação com o cliente, negando assistência e fechando as contas, o que tem consequências desastrosas para o processo investigativo.

A Recomendação nº 16 lida com esse problema ao recomendar que os países criem um mecanismo através do qual as instituições financeiras possam, ou sejam obrigadas a reportar, informar ou repassar as suas suspeitas sem serem responsabilizadas por tais atos. Essa recomendação vai ser a base para a criação das Unidades de Inteligência Financeira (UIFs), mesmo que na época do relatório não houvesse consenso se a comunicação de movimentações suspeitas deveria ser obrigatória ou apenas recomendada.

As três recomendações que seguem vão estabelecer os demais princípios dessa comunicação, ao estabelecer que: i) a instituição não deve avisar seu cliente que ele está

sendo reportado às autoridades; ii) quando comunicarem suas suspeitas, devem seguir as instruções passadas pelas autoridades e iii) quando o sistema de delação for voluntário e a instituição decidir não comunicar as suas suspeitas, ela deve cortar relações, negar assistência e fechar tais contas, segundo os princípios instituídos pelo Comitê da Basileia. No mesmo sentido, a Recomendação nº 20 diz que as instituições financeiras devem desenvolver programas para aumentar a conscientização dos seus funcionários em relação à LD.

Estando cientes de que nem todos os países aplicam ou conseguiriam aplicar as regulações contra a LD de maneira uniforme, e que a maneira como essa regulação se distribui geograficamente define a rota que o dinheiro “sujo” percorre, os países membros do GAFI recomendaram às instituições financeiras prestar especial atenção para as transações e relações comerciais mantidas com empresas, filiais ou subsidiárias localizadas em países que não aplicam ou aplicam parcialmente as suas recomendações.

Ainda são feitas recomendações acerca do monitoramento de transações monetárias transfronteiriças, do desenvolvimento de novas tecnologias de substituição do dinheiro em espécie. No papel das autoridades administrativas, as recomendações exaltam a importância das entidades de supervisão das atividades bancárias e de outras profissões que lidam com grandes somas de dinheiro, na luta contra a LD.

O quarto grupo de recomendações vai tratar do fortalecimento da cooperação internacional, uma vez que a LD é essencialmente um fenômeno internacional. Tratou-se então, primeiramente, do intercâmbio de informações gerais, como o total dos fluxos financeiros e os dados e técnicas atualizados no combate à LD.

A Recomendação nº 32 delimita o comprometimento dos países em aumentar o fluxo das trocas espontâneas ou sob demanda de informações de inteligência financeira. Essa viria a ser a base para a criação do Grupo de Egmont em 1995, quando um grupo de UIFs formou uma rede informal para compartilhar tais informações, que seria responsável por aprovar posteriormente, em 2004, a definição mais difundida de UIF como sendo:

A agência central nacional responsável por receber (e, se permitido, requerer), analisar e comunicar às autoridades competentes, informações financeiras:

(i) relativas à suspeitas acerca dos ativos resultante de crime e potencial de financiamento do terrorismo, ou

(ii) exigidas pela legislação ou regulamentação nacional, a fim de combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo²⁶ (EGMONT GROUP, 2004).

No quesito da cooperação jurídica internacional, os países do GAFI se comprometeram a aumentar a rede de cooperação multilateral e bilateral existente na tentativa de facilitar o congelamento e a apreensão de ativos ilícitos, usando como modelo os esforços do Conselho Europeu, e suplantando problemas de dupla incriminação. As recomendações ainda encorajam fortemente a melhoria da cooperação entre entidades investigativas, nos procedimentos de cooperação jurídica em matéria penal, no processo de congelamento e recuperação de ativos, da coordenação de ações persecutórias e no processo de extradição.

Apesar das inúmeras mudanças no cenário internacional nos últimos anos, que foram particularmente expressivas no setor financeiro, é impossível negar a importância desse primeiro relatório e as suas 40 recomendações para o regime de combate à LD no âmbito internacional.

2.3. A expansão do regime e o financiamento do terrorismo

Em dezembro de 2000, foi aberta para assinaturas a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, na cidade de Palermo, na Itália. Adotada pela Assembleia Geral na Resolução 55/25, de 15 de novembro de 2000, a Convenção só entraria em vigor em setembro de 2003, quando se tornou um dos principais instrumentos legais internacionais na luta contra o crime organizado transnacional.

Junto com o compromisso de criminalização da LD, a Convenção de Palermo ainda adotou uma nova e mais abrangente base legal para a extradição, a assistência legal mútua, a cooperação policial e a promoção de capacitação e assistência técnica para a formação ou melhoria das capacidades das autoridades nacionais competentes (UNODC, 2013).

Em 2001, em decorrência dos atentados de 11 de setembro, foram incluídas às Recomendações do GAFI nove Recomendações Especiais sobre o Financiamento do

²⁶ “A central, national agency responsible for receiving (and, as permitted, requesting), analyzing and disseminating to the competent authorities, disclosures of financial information:

(i) concerning suspected proceeds of crime and potential financing of terrorism, or
(ii) required by national legislation or regulation, in order to counter money laundering and terrorism financing”.

Terrorismo (FAVAREL-GARRIGUES, 2003). Andreas e Nadelmann (2006) afirmam que, da mesma forma com que os esforços de criminalização da LD em nível global emergiram da campanha promovida principalmente pelos Estados Unidos contra o tráfico de drogas, os esforços promovidos por esse país para criminalizar o financiamento do terrorismo permitiram a integração e posteriormente a expansão do regime anti-lavagem de dinheiro.

Apesar de aparentarem ser desconexos, os dois crimes estão intimamente ligados. Tanto a lavagem de dinheiro quanto o financiamento do terrorismo se valem de mecanismos que visam quebrar a cadeia causal das evidências, um para ocultar a origem ilícita dos ativos e o outro para ocultar o fim ilícito.

Apesar das críticas, uma grande vantagem que decorre da integração dos dois regimes é que ambos utilizam a mesma ferramenta para combater os dois crimes, isto é, o monitoramento dos fluxos de capital, com o qual o GAFI já possuía certo *know-how*. Ademais, essa integração gerou um forte impulso de adesão entre os países do mundo ao regime, motivados pelo medo de outros ataques terroristas de grande porte e pelo engajamento na guerra ao terror.

As críticas a essa junção giram em torno da dificuldade de se avaliar a eficiência dessas políticas no caso do FT assim como de que, ao contrário do que ocorre no monitoramento da LD, o dinheiro destinado ao FT pode ter origem lícita ou ilícita. De qualquer maneira o dinheiro tem que circular na economia sem que se possa detectar o fim ilícito (BEEKARRY, 2011).

De qualquer modo, o impulso trazido pelo combate ao FT depois do 11/09 foi tão grande que alguns autores como Zagari (2004) chegam a afirmar que foi criado um regime internacional totalmente novo e distinto: o regime de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Ocorrendo uma mudança significativa nas normas e princípios desse regime, podemos afirmar que ocorre uma mudança na natureza desse regime, configurando, assim, um regime distinto.

Reconhecendo as mudanças e o surgimento de novos desafios no combate à LD e posteriormente ao FT, as Recomendações são frequentemente revisadas. Três atualizações foram publicadas nesse sentido: a primeira em 1996, a segunda em 2003 e a versão atualmente vigente em 2012. Esta última também incorpora a preocupação com a proliferação de armas de destruição em massa.

Essa capacidade da estrutura normativa do GAFI de se adaptar constantemente à realidade e aos novos desafios trazidos pela LD e pelo FT são cruciais para assegurar a

adequação do regime e a *compliance* dos Estados, dada a natureza dinâmica e evolutiva da atividade criminal. O GAFI permite a participação de todas as partes interessadas, incluindo atores não-estatais, no processo de atualização de suas normas e estratégias, que é feito regularmente, aumentando o compromisso, a transparência e a adesão de todos os atores envolvidos no processo (BEEKARRY, 2011).

A primeira mudança marcante que se pode observar na versão atual das Recomendações é a exigência que se faz logo na Recomendação nº 1 de que os países passem a lidar com a LD e o FT por meio de um sistema de avaliação de risco (*risk-based approach* - RBA). Essa Recomendação compele os países a avaliar o grau de risco de LD/FT nas diversas áreas da sua economia, identificando as suas fraquezas específicas para assim determinar as medidas a serem adotadas ou reforçadas.

Para Beekarry (2011), a adoção de um sistema baseado na avaliação de riscos confirma a evolução do sistema normativo do GAFI, que passou de recomendações iguais para todos os países – “*one-size-fits-all*” – para um sistema que leva em conta as especificidades de determinado país ou setor.

Já relativizado o problema das leis de segredo bancário, que passa a ser a Recomendação nº 9, as Recomendações seguintes vão exigir dos Países a implementação de políticas e ferramentas adequadas de combate ao crime de LD/FT, assim como o confisco e outras medidas provisórias relacionadas ao dinheiro proveniente de atividades criminosas. A atualização de 2012 ainda traz uma grande preocupação com os desafios trazidos pelas novas tecnologias, além de aperfeiçoar a linguagem e os mecanismos recomendados anteriormente para lidar com o problema.

Com o ímpeto de desenvolver e implementar padrões adequados de cumprimento das normas de combate à LD, as recomendações criam obrigações precisas e mandatórias para os países, somadas a um sistema de monitoramento para assegurar a correta adequação. Ao mesmo tempo, elas criam um sistema de solução de controvérsias e mecanismos internos para padronizar a interpretação dessas obrigações (BEEKARRY, 2011).

Ao contrário da ideia do senso-comum que se tem de *soft law*, as recomendações do GAFI representam o tipo mais duro de *soft law*, com uma linguagem precisa, em que apenas três Recomendações possuem caráter discricionário. Há ainda uma grande preocupação com a interpretação das Recomendações, que por meio de mecanismos internos de plenária e grupos de trabalho criaram em 2004 uma metodologia de implementação com 215 Critérios Essenciais e 37 Elementos Adicionais, diminuindo a

possibilidade de ambiguidade, ao delimitar uma interpretação específica para cada Recomendação, e facilitando a implementação das normas pelos países, ao gerar um quadro de normas coerentes.

Esse processo representa bem a tendência ilustrada por Goldstein, Kahler, Keohane e Slaughter (2000) de que algumas instituições internacionais estão se tornando crescentemente legalizadas. Instituições internacionais existem em diversas formas e em diferentes graus de legalização – que é uma das dimensões nas quais as instituições variam. Para esses autores, o processo de legalização das instituições passa por três critérios: o grau em que as regras são obrigatórias, a precisão dessas regras, e a delegação de algumas funções de interpretação, monitoramento e implementação a uma terceira parte.

2.4. O monitoramento de *compliance* e o sistema de sanções do GAFI

No caso do GAFI, as Recomendações representam claramente quais são as normas a serem seguidas, e ele vai também centralizar os esforços de interpretação dessas regras. No entanto, o monitoramento de *compliance* com as Recomendações foi feito ao longo dos anos por diferentes instituições, trazendo dificuldades na realização de comparações e análises comparativas sensíveis (ARNONE; PADOAN, 2007). Esse processo de monitoramento visa avaliar a conduta dos países em relação a suas obrigações internacionais, sendo um fator importante no processo decisório dos países em aderir completamente ao regime. Disto decorre a relevância de essas avaliações serem feitas por entidades neutras.

Em 2001, o GAFI decidiu dar a responsabilidade principal das avaliações das recomendações ao Fundo Monetário Internacional – FMI e ao Banco Mundial – BM. Segundo Arnone & Padoan, “o regime anti-LD começou a colocar uma pressão substancial sobre os recursos das instituições de Bretton Woods e também a mudar, pelo menos em parte, o seu âmbito de atividades”²⁷ (ARNONE; PADOAN, 2007, p. 10).

Entretanto, ficou claro que essas duas instituições não tinham o conhecimento técnico e os recursos imediatamente necessários para a realização dessa tarefa e foi decidido que ela continuaria a ser realizada por diversas instituições até serem gradualmente incorporadas no Programa de Avaliação do Sistema Financeiro (*Financial*

²⁷ “the AML regime has begun to put substantial new pressure on the resources of the Bretton Woods institutions and also to change, at least in part, their scope of activities”.

Sector Assessment Program - FSAP) e no Setor de Avaliação da Estabilidade do Sistema Financeiro (*Financial System Stability Assessment - FSSA*) do FMI/BM (ARNONE; PADOAN, 2007).

Apesar das dificuldades que enfrenta, esse sistema de avaliação ajuda a reduzir a probabilidade de deserção por “resolver ambiguidade ou indeterminação das normas, supervisionar os instrumentos que as criam, e auxiliar na superação de déficits na capacidade de cooperar através de assistência técnica”²⁸ (BEEKARRY, 2011, p. 168). A avaliação de *compliance* coordenada pelo GAFI evidencia o grau de adesão dos diferentes países, o que acarreta em uma espécie de *rankeamento* dos países.

Os países considerados não-cooperantes passam por um processo de “*black-listing*”, que pode ser acompanhado de um sistema gradual de sanções. Em geral, o principal incentivo para a adesão às Recomendações do GAFI se dá através de um sistema de “*naming and shaming*”, ou seja, “a exposição pública negativa de determinado país perante a comunidade internacional” (TEIXEIRA, 2005, p. 85).

Essa exposição negativa em geral já gera um forte impulso de *compliance*. Sharman (2011 *apud* NGUYEN, 2013) afirma que ser “*black-listed*” pelo GAFI pode causar um grande dano à reputação de um país e às suas instituições financeiras, podendo ocasionar perdas financeiras significativas, tanto no setor público quanto no setor financeiro.

A política de sanções, adotada oficialmente pelo GAFI em 1996, é constituída por penalidades graduais que visam dar oportunidades suficientes aos países de implementar as reformas necessárias para aderir corretamente às recomendações antes que se adotem sanções mais graves. As medidas iniciais envolvem o envio de uma carta do Presidente do GAFI para o governo do país não-cooperante e a visita de uma delegação especial liderada pelo Presidente do GAFI para esse país. Após um prazo estipulado, se o país não quiser ou não conseguir adotar as medidas necessárias, o GAFI evoca a Recomendação 19:

19. Países de alto risco.

As instituições financeiras devem [deveriam] ser obrigadas a aplicar medidas de vigilância reforçada **das relações de negócios e das transações com pessoas físicas e jurídicas, e de instituições financeiras, de países para os quais isto é solicitado pelo GAFI**. As medidas de vigilância reforçada aplicadas devem ser eficazes e proporcionais aos riscos.

Os países devem [deveriam] ser capazes de aplicar as contramedidas adequadas, quando chamados a fazê-lo pelo GAFI. Os países também devem [deveriam] ser capazes de aplicar as contramedidas independentemente de

²⁸ “[R]esolving ambiguity or indeterminacy of norms, supervising the instruments that create them, and assisting regulatory targets in overcoming capacity deficits to comply through technical assistance”.

qualquer chamada pelo GAFI para fazê-lo. Tais medidas preventivas devem ser eficazes e proporcionais aos riscos²⁹ (FATF-GAFI, 2012b, grifo nosso).

O último recurso é a expulsão do país do GAFI, mas o GAFI nunca chegou a expulsar um Estado-membro. Ademais, apesar de não ter legitimidade para aplicar sanções aos países não membros, o GAFI já adicionou vários países não-membros à lista de Países e Territórios não-Cooperantes (LEVI, 2002).

Entretanto, a maioria dos países não-membros do GAFI fazem parte de algum dos FAFT-Styled Regional Bodies (FSRBs), que são organizações regionais que espelham as funções do GAFI, sendo seus membros associados. Essas organizações são: *Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG)*, *Caribbean Financial Action Task Force (CFATF)*, *Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL)*, *Eurasian Group (EAG)*, *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG)*, *Financial Action Task Force on Money Laundering in South America (GAFISUD)*, *Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa (GIABA)*, *Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF)*.

Mais de 180 jurisdições no mundo todo estão comprometidas com as Recomendações do GAFI através da rede global de FSRBs e os membros do GAFI. Apesar de serem autônomas entre si, os seus objetivos compartilhados fazem com que tanto o GAFI quanto os seus espelhos regionais trabalhem em estreita cooperação. Enquanto o GAFI é “o único órgão normatizador e o guardião e árbitro da aplicação do seu padrão”³⁰ (FATF-GAFI, 2012a), os FSRBs possuem um papel crucial na implementação e fiscalização desses padrões. Elas atuam como organizações assessoras nos processos de avaliação mútua e procedimentos de *follow-up*, assistindo os países a implementar os *standards* definidos pelo GAFI, assim como os assiste na identificação e na elaboração de respostas a ameaças ao sistema financeiro (FATF-GAFI, 2012a).

²⁹ “19. Higher-risk countries

Financial institutions should be required to apply enhanced due diligence measures to business relationships and transactions with natural and legal persons, and financial institutions, from countries for which this is called for by the FATF. The type of enhanced due diligence measures applied should be effective and proportionate to the risks.

Countries should be able to apply appropriate countermeasures when called upon to do so by the FATF. Countries should also be able to apply countermeasures independently of any call by the FATF to do so. Such countermeasures should be effective and proportionate to the risks”.

³⁰ “The only standard-setting body and the guardian and arbiter of the application of its standard”.

O quadro institucional do GAFI vai além de um mero agrupamento de países para lidar com um problema complexo. O GAFI é uma instituição permanente e funcional, que maneja um conjunto de normas legais, apesar de não vinculativas. Apesar de não criar obrigações legalmente vinculativas no sentido tradicional, o sistema de *soft law* criado pelo GAFI criou compromissos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem (BEEKARRY, 2011).

As Recomendações caracterizadas como “*soft law*” interagem com as Convenções que lidam com o tema e que possuem caráter vinculativo, sendo que essa vinculação entre os dois tipos de normas (*soft law* e *hard law*) fortalece o regime, pois ao mesmo tempo dá valor normativo às Recomendações e expande a participação e aceitação do regime para todos os atores envolvidos no processo.

Johnston e Abbot afirmam que os objetivos da luta contra a LD vão além do combate ao tráfico de drogas, ao terrorismo e ao crime organizado. Com a evolução do conjunto de instituições e normas anti-LD, pode-se dizer que hoje existe um regime para evitar o abuso do sistema financeiro por atores fora dele. Os autores afirmam também que o regime ainda está em expansão ao ressaltar que a “evolução das normas de supervisão das instituições financeiras e de governança corporativa está cada vez mais apelando para medidas mais específicas e mais exigentes para impedir o abuso de recursos financeiros de firmas e empresas públicas por *insiders*”³¹ (JOHNSTON; ABBOTT, 2005, p. 5–6).

2.5. Principais críticas

As principais críticas a esse regime descrito anteriormente giram em torno de dois eixos. No primeiro deles, considera-se que, apesar de o regime de combate a lavagem internacional de dinheiro possuir um nível de *compliance* alto na comunidade internacional, praticamente, não se pode fazer nenhum tipo de afirmação acerca da efetividade desse regime. Em outras palavras, mesmo se houvesse uma *compliance* total às normativas estabelecidas pelo regime, não poderia se estimar se o regime foi bem-sucedido em contribuir com a diminuição da lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo.

³¹ “the evolving standards for supervision of financial institutions and those for corporate governance are increasingly calling for more specific and more demanding measures to deter abuse of financial firms and public companies by insiders”.

A segunda vertente de críticas gira em torno da sua representatividade. Apesar da grande participação dos países no regime por meio da rede formada pelos FSRBs, as Recomendações que são o padrão normativo de todo o regime são elaboradas somente pelos membros do GAFI, que são apenas trinta e quatro. Sendo assim, os demais países, sendo excluídos dos processos decisórios, são marginalizados e impelidos a adotarem regras com as quais eles não necessariamente concordam.

Capítulo 3 - O Brasil e o regime internacional anti-LD/FT

O Brasil é um membro do GAFI e do GAFISUD, sendo signatário das principais convenções relacionadas com o regime anti-LD/FT. O país criminalizou a LD em março de 1998 com a entrada em vigor da Lei nº 9.613 (BRASIL, 1998), também conhecida como Lei de Lavagem, estipulando pena de reclusão de três a dez anos e multa. A defasagem de quase dez anos em relação à assinatura da Convenção de Viena, que determina a criminalização da LD em nível internacional, é atribuída por Silva (2006) tanto a uma impossibilidade técnica, comum entre vários países em desenvolvimento, quanto à falta de vontade política.

Ainda assim, a introdução dessa lei trouxe para a legislação brasileira uma série de medidas previstas não só na Convenção de Viena, mas em todas as convenções importantes que tratam sobre o tema, e principalmente, nas Recomendações do GAFI (COAFI; UNDCP, sd).

Ao definir o crime de LD, a Lei de Lavagem estipulava um rol de crimes antecedentes, de onde decorre que apenas os crimes listados pela Lei são considerados antecedentes para os fins de LD:

Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime:

- I - de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;
- II - de terrorismo;
- III - de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção;
- IV - de extorsão mediante seqüestro;
- V - contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos;
- VI - contra o sistema financeiro nacional;
- VII - praticado por organização criminosa (BRASIL, 1998).

Esse rol de infrações antecedentes, apesar de ir além do que as chamadas leis de LD de 1ª Geração previam, as quais criminalizavam apenas a lavagem de ativos oriundos do tráfico de drogas, deixava de fora infrações importantes que se utilizavam da prática de LD, como a exploração de jogos de azar, crimes graves como o roubo e todos os outros delitos cometidos mediante pagamento. A existência de um rol de delitos antecedentes “limita a atuação dos sistemas de prevenção e repressão ao crime de lavagem de dinheiro, na medida em que ficam de fora do esquema normativo contravenções penais importantes” (ARAS, 2007).

A Lei de Lavagem regulamentou as principais ferramentas a serem utilizadas pelas autoridades brasileiras no combate à LD. A Lei previu a delação premiada, isto é, indivíduos acusados que colaborarem com a apuração dos crimes e a localização dos bens podem ter sua pena reduzida de um a dois terços. Também previu a alienação antecipada dos bens, que ocorre quando o juiz, considerando ter indícios suficientes da prática dos crimes, decreta a apreensão ou sequestro dos bens antes do trânsito em julgado.

A Lei vai definir três grandes categorias de exigências que vão recair sobre os setores obrigados³²: identificação de clientes e manutenção de cadastros atualizados; manutenção de registro de todas as transações financeiras (“em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro”) que ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente durante um período determinado de tempo, nos termos definidos por ela; e a comunicação de operações suspeitas às autoridades competentes responsáveis por seu respectivo setor, sem dar ciência ao cliente.

Sendo assim, ao Banco Central cabem as comunicações de operação suspeita realizadas pelas instituições financeiras, à Comissão de Valores Imobiliários (CMV) cabem as comunicações feitas pelas bolsas de valores, à Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) cabem as feitas pelas seguradoras e assim em diante. Segundo definido por lei, os setores para os quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador, como o mercado imobiliário, *factoring*, sorteios e loterias e comércio de pedras e metais preciosos, farão as comunicações de movimentação suspeita estabelecidas pelo Art. 11 ao COAF.

No Artigo 14 da Lei nº 9.613 é criado o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, que passaria a ser a Unidade de Inteligência Financeira do Brasil. Criado no âmbito do Ministério da Fazenda, o COAF tem como finalidade “disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades” (BRASIL, 1998). Além dessas obrigações, o COAF tem como papel

³² A Lei define um amplo rol de atores que possuem função de monitoramento de atividades com risco de estarem envolvidas com a LD. Entre eles, a título de exemplo, podemos destacar: pessoas físicas ou jurídicas encarregadas da captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira; da compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial; da custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários. A lista de setores obrigados ainda continua, incluindo bolsas de valores, seguradoras, operadoras de cartão de crédito, empresas de *leasing* e *factoring*, comerciantes de jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antiguidades, entre outros.

“coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes” no combate à LD (Lei nº 9.613/1998).

Dessas obrigações estipuladas por lei infere-se que o COAF possui dois tipos de atribuições. Primeiramente, o COAF possui função de órgão regulador, quando teria as atribuições de órgão normatizador, ao disciplinar e aplicar penas administrativas. O segundo tipo engloba atividades estritamente de inteligência financeira: receber as comunicações suspeitas, filtrá-las e comunicar aos órgãos competentes, bem como coordenar e propor mecanismos de cooperação e troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou a dissimulação de bens, direitos e de valores (SAADI, 2007).

Assim, o COAF recebe as comunicações de movimentações suspeitas dos sujeitos obrigados, efetua sua análise e, quando há indícios da prática de crimes, encaminha aos órgãos incumbidos de persecução penal (ministério público e polícia). Quando provocado, ainda, o COAF, como uma das UIFs que compõem o Grupo de Egmont, troca informações de inteligência financeira com as suas contrapartes estrangeiras por meio da “Rede de Segurança de Egmont” (Egmont Secure Web) (COAF; UNDCP, SD).

Outros grandes avanços do sistema legal brasileiro de prevenção e combate à LD foram a aprovação da Lei Complementar nº 105, de 20 de janeiro de 2001, que ampliou o acesso do COAF a informações bancárias e a aprovação da Lei nº 10.701, de 09 de julho de 2003, que incluiu o financiamento ao terrorismo como crime antecedente à lavagem de dinheiro, além de proporcionar mais autoridade ao COAF para obter informações dos setores obrigados sob sua jurisdição, e criou um registro nacional de contas bancárias (COAF; FEBRABAN, 2005).

Entretanto, em 2003, mesmo seis anos depois da introdução da Lei nº 9.613 e a criação do COAF, ainda existiam fortes indícios de que o sistema de repressão a LD no Brasil era ineficiente. A pequena quantidade de denúncias e investigações baseadas nessa tipificação criminal levava a um número insignificante de condenações judiciais. Essa ineficiência podia, em grande parte, ser atribuída à falta de coordenação e comunicação entre as entidades envolvidas na luta contra a LD. Foi apontado que a principal deficiência do sistema nacional de combate à LD era a “falta de articulação e de atuação estratégica coordenada do Estado” (ENCLA, 2004).

Respondendo a esse cenário, em 2003, foi criada a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)³³ por iniciativa do Ministério da Justiça. A ENCCLA consiste em uma “articulação de diversos órgãos dos três poderes da República, Ministérios Públicos e da sociedade civil que atuam, direta ou indiretamente, na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, com o objetivo de identificar e propor seu aprimoramento” (ENCCLA, 2013).

Essa Estratégia funcionaria a partir da definição de metas (ações) a serem alcançadas por meio de Grupos de Trabalho e reavaliadas na Reunião Plenária realizada anualmente. Para acompanhar o andamento dos trabalhos foi criado o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD), composto por órgãos públicos federais e estaduais, do Governo, Poder Judiciário e Ministério Público.

Apesar de não possuir caráter vinculante ou mecanismos de sanções, é inegável o papel central da ENCCLA no fortalecimento do aparato institucional brasileiro de combate à LD.

Outro órgão com grande importância no campo do combate à LD/FT é o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional criado em 18 de fevereiro de 2004 nos termos do art. 13, IV, do Decreto nº 4.991:

Art. 13. Ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional compete:

I - articular, integrar e propor ações do Governo nos aspectos relacionados com o combate à lavagem de dinheiro, ao crime organizado transnacional, à recuperação de ativos e à cooperação jurídica internacional;

II - promover a articulação dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, no que se refere ao combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado transnacional;

III - negociar acordos e coordenar a execução da cooperação jurídica internacional;

IV - exercer a função de autoridade central para tramitação de pedidos de cooperação jurídica internacional;

V - coordenar a atuação do Estado brasileiro em foros internacionais sobre prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado transnacional, recuperação de ativos e cooperação jurídica internacional;

VI - instruir, opinar e coordenar a execução da cooperação jurídica internacional ativa e passiva, inclusive cartas rogatórias; e

VII - promover a difusão de informações sobre recuperação de ativos e cooperação jurídica internacional, prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado transnacional no País.

Desse mandato decorrem três funções principais exercidas pelo DRCI através das suas Coordenações-Gerais. Primeiramente, o DRCI exerce função de autoridade

³³ Um “C” a mais foi introduzido na sigla em 2007 para a inclusão da corrupção nas metas da Estratégia.

central para tramitação de pedidos de cooperação jurídica internacional. Através de duas Coordenações-Gerais (uma especializada em pedidos em matéria civil e outra em penal), o Departamento exerce a função de

órgão técnico especializado responsável pela boa condução da cooperação jurídica que cada Estado exerce com as demais soberanias, cabendo-lhe, ademais do recebimento e transmissão dos pedidos de cooperação jurídica, a análise e adequação destas solicitações quanto à legislação estrangeira e ao tratado que a fundamenta (BRASIL SNJ/DRCI, 2012, p.23).

Sendo assim, a função principal da Autoridade Central é ser uma encruzilhada onde todos os caminhos da cooperação jurídica se encontram. Mas além da função de tramitação dos pedidos, seu dever vai além, sendo responsável também por acumular *expertise* para aumentar a efetividade e a celeridade da cooperação (BRASIL SNJ/DRCI, 2012).

A cooperação jurídica internacional tem um papel fundamental no combate à LD e ao FT. Das muitas consequências da globalização desses crimes decorre a grande necessidade de os países cooperarem para poderem combater o crime organizado internacional, e a cooperação jurídica internacional é um importante mecanismo nesse combate, especialmente nos casos da LD e do FT.

Apesar das trocas de informação por meios de inteligência, apenas as provas obtidas por meio da CJI tem validade processual, isto é, servem como prova para incriminar um réu em outro país. Por exemplo, mesmo se sabendo que um político corrupto enviou ilegalmente 1 milhão de reais para sua conta na Suíça, esse fato só pode servir para incriminá-lo se for feito um pedido de quebra de sigilo bancário para a Suíça. A cooperação jurídica internacional também é o único meio válido para a comunicação de atos processuais, execução de sentença estrangeira, transferência de presos e extradição (BECHARA, 2011).

O DRCI, desde a sua criação, também exerce a função de secretariado executivo da ENCCLA através da Coordenação-Geral de Articulação Institucional, além de coordenar o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – PNLD.

Devido à dificuldade que envolve o processamento e a análise dos dados utilizados nas investigações de LD, a partir da meta 16 da ENCCLA 2006, foi criado o Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (LAB-LD), sendo a sua tutela a terceira principal função do DRCI. Essa meta reconhecia a necessidade existente de se “implantar Laboratório modelo para a aplicação de soluções de análise tecnológica em

grandes volumes de informações e para a difusão de estudos sobre as melhores práticas em *hardware*, *software* e a adequação de perfis profissionais” (ENCLA, 2006).

Como vimos, o Brasil buscou se adequar ao regime internacional anti-LD/FT. O professor Vladimir Aras agrupa esses esforços em torno de três eixos: o de **prevenção**, composto pelos denominados “sujeitos obrigados” delimitados pela Lei nº 9.613 e os órgãos de inteligência financeira, especialmente o COAF; o de **repressão**, integrado pelo Ministério Público e pela Polícia; e o de **recuperação de ativos**, tarefa desempenhada pelo Ministério Público e por órgãos do executivo, notoriamente o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça (ARAS, sd).

Segundo o Mutual Evaluation Report, o GAFI considerou que o Brasil tinha avançado significativamente na iniciativa de combater a LD/FT, ao trabalhar para “estabelecer um quadro jurídico e institucional ALD eficaz que poderia caracterizar lavagem de dinheiro como um crime e estabelecer medidas preventivas nas áreas administrativas e criminais, de acordo com as recomendações internacionais”³⁴ (FATF-GAFI, 2010b).

A avaliação ainda ressalta a criação do COAF, da ENCCLA, do PNLD e outras iniciativas que tiveram importância para a consolidação desse aparato institucional. Entretanto, as deficiências apontadas pelo relatório são numerosas, o que acarretou em uma avaliação relativamente ruim do sistema institucional construído pelo Brasil, principalmente quando comparada aos outros países do GAFI.

Em 2012, a Lei nº 9.613 foi alterada pela Lei nº 12.683, o que trouxe importantes avanços para a prevenção e combate à lavagem de dinheiro. As principais mudanças trazidas foram: a extinção do rol de crimes antecedentes, definindo agora crime antecedente qualquer infração penal; a inclusão das hipóteses de alienação antecipada e outras medidas que garantam que os bens não sofram desvalorização ou deterioração; inclusão de novos sujeitos obrigados como cartórios, profissionais que exerçam atividades de assessoria ou consultoria financeira, representantes de atletas e artistas; e o aumento do valor máximo da multa para R\$ 20 milhões (COAF; UNDCP, sd).

³⁴ “Establish an effective AML legal and institutional framework which could tipify money laundering as a crime and establish preventive measures in the administrative and criminal fields, in line with international recommendations.”

Capítulo 4 - Análise de desempenho (de *compliance*) do Brasil

4.1. O sistema de avaliação do GAFI

Todos os países membros do GAFI possuem um *Mutual Evaluation Report* publicado na página oficial da instituição na Internet. Além da avaliação detalhada, o GAFI também coloca à disposição um sumário dessa avaliação, atribuindo uma classificação determinada para o grau de *compliance* de cada país com cada Recomendação³⁵. Essas classificações são:

C = Conformidade (Recomendação é totalmente observada com relação a todos os critérios essenciais);

LC = Em grande medida conforme (Existem apenas pequenas deficiências, com a grande maioria dos critérios essenciais sendo plenamente atendidos);

PC = parcialmente conforme (O país tomou algumas medidas substanciais e está em conformidade com alguns dos critérios essenciais);

NC = Não-Conforme (Há grandes deficiências, com a grande maioria dos critérios essenciais não atendidos);

NA = Não Aplicável (A exigência, ou parte dela, não se aplica devido a características estruturais, legais ou institucionais de um país, por exemplo, um determinado tipo de instituição financeira não existe no país).³⁶ (FATF-GAFI, 2004)

Arnone e Padoan (2007) fizeram um mapeamento das notas recebidas por um país para cada Recomendação atribuindo-lhe uma medida de quatro valores, em que o valor mínimo corresponde a não-*compliance* (NC=0,0) e o valor máximo corresponde à *compliance* total (C=3,0). A grande vantagem deste mapeamento das notas é a criação de um índice que permite a comparação do grau de *compliance* de cada país.

4.2. Aplicação do sistema de avaliação

Fazendo esse mesmo mapeamento aos relatórios que nós temos à disposição hoje em dia, podemos utilizar essa ferramenta para suplantar as dificuldades de se fazer

³⁵ Ver tabela "Classificação do grau de *compliance* dos países do GAFI" no Anexo 1.

³⁶ **C = Compliant** (Recommendation is fully observed with respect to all essential criteria);

LC = Largely Compliant (There are only minor shortcomings, with a large majority of essential criteria being fully met);

PC = Partially Compliant (The country has taken some substantial action and complies with some of the essential criteria);

NC = Non-Compliant (There are major shortcomings, with a large majority of the essential criteria not being met);

NA = Not Applicable (A requirement or part of it does not apply, due to structural, legal or institutional features of a country, e.g. a particular type of financial institution does exist in that country)

análises metodologicamente válidas e empiricamente relevantes dos diferentes graus de *compliance* dos países com o regime de combate à LD/FT.

A análise será conduzida se baseando nos últimos *Mutual Evaluation Reports* de todos os países membros do GAFI, que no total somam 34, sendo 20 países europeus, 5 americanos, 8 localizados na Ásia ou Pacífico e 1 país africano, conforme mostra-se na tabela a seguir.

Tabela 1 – Países membros do GAFI por região

Europa	América	Ásia e Pacífico	África
Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Rússia, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido, Turquia	Argentina Brasil Canadá México Estados Unidos	Austrália China Hong Kong Índia, Japão República da Coreia Nova Zelândia Cingapura	África do Sul

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em FAFT-GAFI, 2010b.

Apesar de os relatórios desses países terem sido lançados em anos diferentes e de alguns países já terem recebido avaliações mais recentes, essas atualizações ainda não foram avaliadas e adotadas pelo GAFI, sendo esses relatórios os que estão vigentes na presente data. Uma pequena ressalva deve ser feita no caso da Argentina, mas isso será discutido mais a frente neste trabalho.

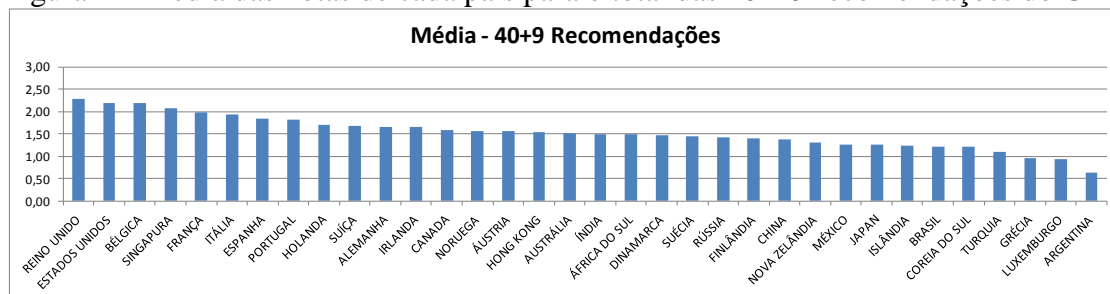
A análise dos dados referentes à adequação do Brasil aos padrões do regime de combate à LD será feita com base nos dados de 2010, avaliados pelo *Mutual Evaluation Report* feito pelo GAFI em cooperação com o GAFISUD. Não se pode ignorar, entretanto, que já houve mudanças nesse quadro, trazidas principalmente pela promulgação em 2012 da Lei nº 12.683. Essa lei deve trazer mudanças substanciais no quadro de mecanismos de combate à LD/FT, tendo, consequentemente, implicações diretas na avaliação da inserção do Brasil no regime internacional que trata do tema.

Os países do GAFI foram escolhidos para essa análise por diversos motivos. Primeiramente, salienta-se que esses países são os principais atores do regime de combate à LD/FT que existe atualmente. O Brasil, logo, é mais adequadamente comparado aos seus pares, sendo ele também um país membro do GAFI. Outra grande vantagem dessa análise é a quantidade de dados disponíveis sobre os países do GAFI.

Na figura 01, apresentamos a média das notas recebidas por cada país nas 40+9 Recomendações em ordem decrescente. Lembrando que a nota máxima é 3,0 e a mínima é 0,0, o país com o melhor desempenho é o Reino Unido com uma média de

2,27 e o país com o pior desempenho é a Argentina com uma nota média de 0,64. O Brasil aparece em 28º lugar, com a nota de 1,22, na frente apenas de cinco países.

Figura 1 – Média das notas de cada país para o total das 40 + 9 recomendações do GAFI



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em FAFT-GAFI, 2010b.

Nós podemos dividir cada grupo entre países com pontuação; acima de 2,0, entre 1,0 e 2,0 e abaixo de 1,0. Dentre os membros do GAFI, 27 (79,4%) possuem pontuação entre 1,0 e 2,0, sendo a média desses países de 1,51 e quatro países (11,8%) possuem a nota acima de 2,0, com uma média de 2,18. Apenas três países possuem a nota média abaixo de 1,0 (8,8%) sendo a média entre eles de 0,85.

Os países do GAFI com as piores notas são Argentina, Luxemburgo e Grécia. Apesar de esses países membros possuírem notas relativamente baixas, apenas a Argentina está listada pelo GAFI como uma jurisdição com “*strategic AML/CFT deficiencies*”.

Ao contrário dos países listados como “*high-risk and non-cooperative jurisdiction*”, os países com deficiências estratégicas na área, mas que estão amplamente comprometidas com um plano de ação para tratar essas deficiências, enquanto não alcançarem um nível satisfatório de *compliance* são listados em um documento chamado “*Improving Global AML/CFT Compliance: On-going Process*”, sendo a última edição de outubro de 2013. Os países contidos nessa lista são reavaliados quase que semestralmente.

No último relatório de avaliação mútua da Argentina, publicado em 2010, se afirma:

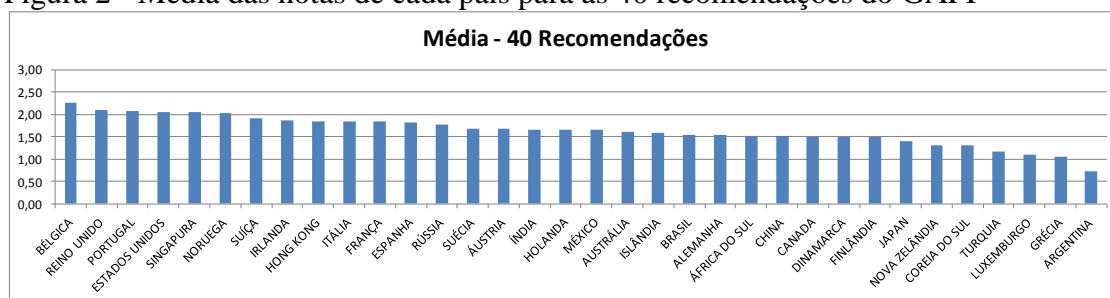
Desde a última avaliação, concluída em Junho de 2004, a Argentina não progrediu adequadamente para enfrentar uma série de deficiências identificadas na época, e as medidas legais e preventivas AML / CFT que existem não têm eficácia. Isso é complicado agravado pela falta de coordenação adequada, jurisdições sobrepostas de uma série de agências nacionais e exigências variadas e inconsistentes através dos níveis

de textos regulamentares aplicáveis verticalmente para cada sector financeiro e horizontalmente entre os vários sectores financeiros³⁷ (FATF-GAFI, 2010a).

Apesar de reconhecer importantes melhorias no seu aparato institucional, a Argentina ainda possui relevantes deficiências em relação à criminalização da lavagem de dinheiro e congelamento de bens relacionados com o terrorismo, às questões remanescentes da sua UIF e notificação de transações suspeitas, além de ter que reforçar o seu programa de supervisão para todos os setores financeiros (FATF-GAFI, 2010a).

A figura 2 mostra a média das notas dos países apenas para as 40 Recomendações (que, lembramos, se referem somente ao tema da LD), estando, em uma ponta, a Bélgica com a maior média (2,26) e na ponta oposta, a Argentina, com a menor média (0,73) entre os países do Grupo. Dentre os membros do GAFI, 27 (79,4%) possuem pontuação entre 1,0 e 2,0 e seis países (17,6%) possuem a nota acima de 2,0. Neste caso, o Brasil aparece com a nota de 1,55, no 21º lugar. Apenas a Argentina possui a nota média abaixo de 1,0 (2,9%).

Figura 2 - Média das notas de cada país para as 40 recomendações do GAFI

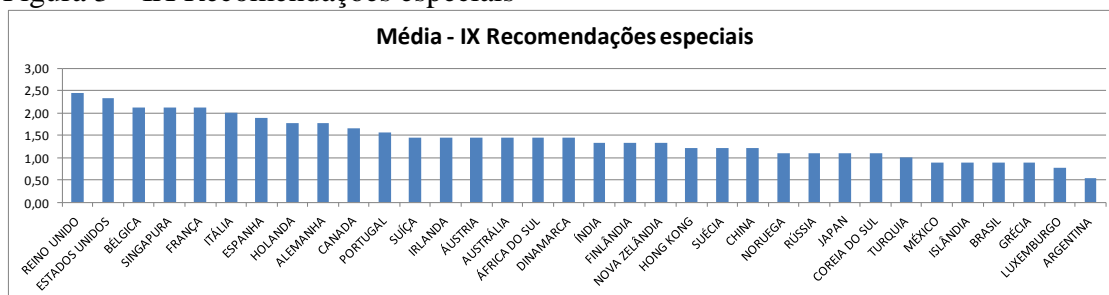


Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em FAFT-GAFI, 2010b.

A Figura 3 vai tratar apenas das médias dos países em relação à IX Recomendações Especiais sobre o Financiamento do Terrorismo. O Reino Unido possui a mais alta média (2,44) e a Argentina possui a pior média (0,56). O Brasil ficou com a média de 0,89.

³⁷ “Since the last evaluation, finalised in June 2004, Argentina has not made adequate progress in addressing a number of deficiencies identified at that time, and the legal and preventive AML/CFT measures that are in place lack effectiveness. This is complicated by a lack of adequate coordination, overlapping jurisdictions of a number of domestic agencies, and varied and inconsistent requirements vertically through the levels of applicable regulatory texts for each financial sector and horizontally across the various financial sectors.”

Figura 3 – IX Recomendações especiais



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em FAFT-GAFI, 2010b.

Resumidamente, o Brasil se encontra na 29º posição no ranking baseado nas 40+9 Recomendações, com uma média de 1,22. A nota alcançada pelo Brasil em relação às 40 Recomendações (1,55) é próxima à média das notas de todos os países ($M = 1,64$), mas a sua colocação ainda é de 21º no ranking dos países do GAFI. Entretanto, a sua nota média nas IX Recomendações Especiais, 0,89, coloca-o na 30ª colocação, e é reflexo de um desempenho insatisfatório do país em relação às medidas de combate ao FT. Ainda podemos agrupar as 40 Recomendações em três grandes áreas temáticas: sistema legal (Recs. 1-3), prevenção (Recs.4-25) e medidas institucionais (Recs. 26-40), conforme se depreende da Tabela 02 a seguir. Dessa separação decorrem as Figuras 4, 5 e 6.

Tabela 2 – Distribuição das 40 Recomendações do GAFI segundo áreas temáticas

Sistemas Legais (1-3)
Âmbito de aplicação do crime de lavagem de dinheiro; Medidas provisórias e confisco ³⁸ .
Medidas a serem tomadas pelas instituições financeiras, empresas não financeiras e profissões para evitar a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo (4-25)
Vigilância da clientela e manutenção de registros; Comunicação de operações suspeitas e observância; Outras medidas para impedir a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo; As medidas a serem tomadas em relação aos países que não cumprem ou cumprem insuficientemente as Recomendações do GAFI; Regulação e supervisão. ³⁹
Medidas institucionais e outras que sejam necessárias em Sistemas de Combate à Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo (26-40)
Autoridades competentes, os seus poderes e recursos; Transparência das pessoas jurídicas e dos arranjos legais; Cooperação internacional; Assistência jurídica mútua e extradição; Outras formas de cooperação. ⁴⁰

Fonte: ARNONE; PADOAN, 2007, p. 11.

³⁸ Scope of the criminal offence of money laundering; Provisional measures and confiscation.

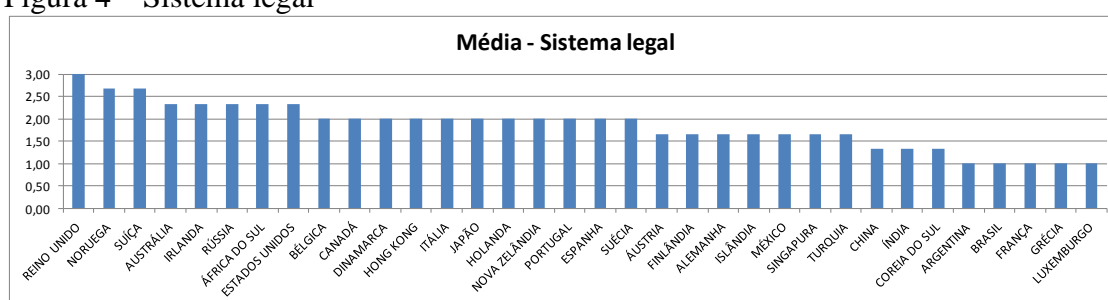
³⁹ Customer due diligence and record-keeping; Reporting of suspicious transactions and compliance; Other measures to deter money laundering and terrorist financing; Measures to be taken with respect to countries that do not or insufficiently comply with the FATF Recommendations; Regulation and supervision.

⁴⁰ Competent authorities, their powers and resources; Transparency of legal persons and arrangements; International co-operation; Mutual legal assistance and extradition; Other forms of co-operation.

4.2.1. Medidas legais

Nas medidas relacionadas ao sistema legal, o Reino Unido alcançou nota máxima (3,0), significando total *compliance* com as três Recomendações que regulam o tema, seguida pela Noruega e pela Suíça. Os países com o pior desempenho ficaram empatados com a média 1,0, sendo eles a Argentina, o Brasil, a França, a Grécia e Luxemburgo. A média das médias de *compliance* dos países do GAFI com esse tipo de Recomendações é 1,84.

Figura 4 – Sistema legal



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em FAFT-GAFI, 2010b.

Com relação às medidas legais o Brasil se encontra em 31º, com a média 1,0. Entretanto, vale lembrar que esses dados não avaliam os avanços trazidos pela aprovação da Lei nº 12.683/2012. O processo de elaboração e aprovação dessa nova Lei de Lavagem exemplifica bem a natureza do processo de adesão aos padrões do GAFI, pelo menos no Brasil.

Chat Le Nguyen (2013) conclui em seu artigo sobre a criminalização da lavagem de dinheiro no Vietnã que o “Vietnã parece ter criminalizado a lavagem de dinheiro sob pressão externa e não como uma questão de princípio, para evitar maiores danos”⁴¹. Entretanto, ao contrário do que se poderia imaginar, o processo de adesão, pelo menos do Brasil, aos padrões do GAFI está longe do ser essa via de mão única apontada por Nguyen.

Vladimir Aras (sd) ressalta que há muito já existia um grande consenso na doutrina brasileira quanto à inadequação da Lei nº 9.613/98. Ele afirma ainda que a aprovação dessa nova Lei reproduz em grande parte o anteprojeto fruto do trabalho

⁴¹ “Vietnam appears to have criminalised money laundering under external pressure rather than as a matter of principle, to prevent such harm”.

conjunto dos vários atores que compreendem a ENCCLA, assim como deriva dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito internacional.

As primeiras tentativas de alteração da Lei nº 9.613/98 datam de 2003, com a introdução do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 209, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, que dava nova redação a dispositivos da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, objetivando tornar mais eficiente a perseguição penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Tramitaram conjuntamente o PLS nº 48, de 2005, do Senador Antero Paes de Barros, com ementa idêntica ao primeiro, o PLS nº 193, de 2006, do Senador Romero Jucá, que acrescenta o inciso IX ao artigo 1º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro) para incluir o crime de fraude contra seguro no rol de crimes antecedentes; e o PLS nº 225, de 2006, da Comissão Parlamentar Mista dos Correios, que torna obrigatório a identificação de clientes, a informação de operações, a comunicação de transferências internacionais e aumenta os valores das multas e dá outras providências.

Em 8 de maio de 2008, o Senado aprovou um substitutivo ao PLS n. 219/2013, que reunia as várias proposições que tramitavam no Senado. Esse substitutivo que recebeu a denominação de PL 3443/2008, reproduzia em grande parte o Anteprojeto de Lei proposto pelo Poder Executivo, oriundo dos esforços encabeçados pela ENCCLA.

No primeiro encontro da ENCCLA, os principais dirigentes dos órgãos envolvidos com o tema identificaram conjuntamente os problemas existentes, entre os quais constava a necessidade de atualizar a Lei nº. 9.613, de 1998. Assim, a Meta 20 da ENCCLA, em sua versão realizada para o ano de 2004, instituiu o Grupo de Trabalho composto pela Advocacia-Geral da União – AGU, pelo COAF, pelo Conselho da Justiça Federal – CJF, pelo Ministério Público Federal – MPF, pela Controladoria-Geral da União – CGU, pela Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e pelo DRCI para, entre outros objetivos,

[a]valiar e propor alterações nos projetos de lei que: ampliam a tipificação do crime de lavagem de dinheiro, desvinculando-o do rol exaustivo de crimes antecedentes; introduzem o bloqueio administrativo de ativos ilícitos; conceituam organização criminosa; tipificam os crimes de terrorismo e financiamento do terrorismo; e modificam a Lei nº. 9.613” (ENCLA, 2004).

Este Grupo de trabalho elaborou, durante todo o ano de 2004 e primeiro semestre de 2005, o anteprojeto de atualização da Lei 9.613/98 que acabou se tornando o PL 3443/2008, e também foi revisto e aprovado pelos juízes das varas especializadas em crimes contra o sistema financeiro nacional, reunidos no Centro de Estudos do

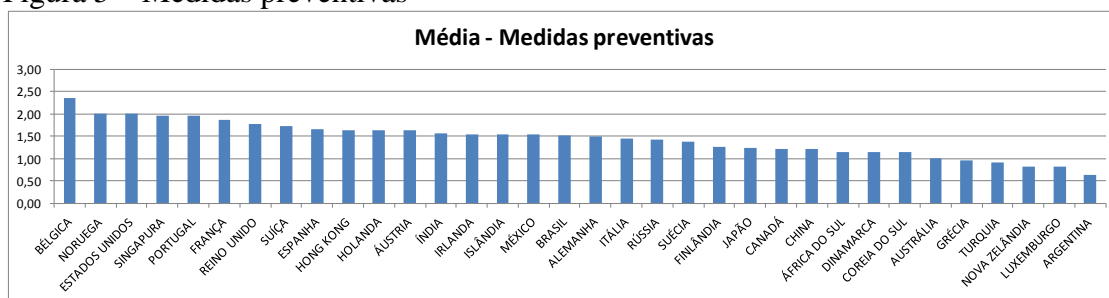
Conselho da Justiça Federal, pelo Grupo Nacional de Combate ao Crime Organizado, associações de magistrados e de membros do Ministério Público.

Podemos notar então que, ao tempo em que foi lançado o *Mutual Evaluation Report* do Brasil em 2010, atribuindo uma nota considerada baixa (1,0) ao aparato legal do país para o combate à LD, já havia um debate e uma mobilização dentro do país sobre a atualização dessa Lei, sendo assim impossível afirmar que a Lei nº 12.683/2012 deriva apenas de uma imposição externa do regime internacional.

4.2.2. Medidas preventivas

Em se tratando de medidas preventivas, a Bélgica possui o melhor desempenho, alcançando a nota de 2,36. A Argentina possui o pior desempenho, sendo a média de suas notas 0,64, sendo seguida por Luxemburgo e Nova Zelândia, empatados com a média de 0,82. A média de todos os países nesse grupo de Recomendações é 1,45, consideravelmente inferior à média tanto das medidas legais quanto das medidas institucionais explicadas a seguir. Isso evidencia uma maior dificuldade dos países de conseguir implementar esse tipo de medidas.

Figura 5 – Medidas preventivas



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em FAFT-GAFI, 2010b.

Com relação às medidas preventivas, o Brasil encontra-se em 17º com a média de 1,52, superior à média das médias de todos os países do GAFI. As únicas Recomendações em que o Brasil recebeu nota máxima foram a Rec. 14 – indicando que os setores obrigados estão protegidos de responsabilidade civil e administrativa quando fazem as denúncias de operações suspeitas em boa fé e estão devidamente proibidas de informar seus clientes dessas denúncias – e a Rec. 19, que lida com outras formas de *reporting*, como a obrigação de reportar transações feitas com dinheiro vivo acima de um valor estipulado pelo COAF.

As Recomendações em que o Brasil foi considerado *Largely Compliant* são:

Rec. 4 (*Financial Institutions secrecy or confidentiality*) – apesar de já haver alguma relativização da proteção ao sigilo bancário, ainda existem alguns entraves legais às investigações de cunho financeiro que vão além do que é considerado pelo GAFI como justificável para a proteção das liberdades individuais dos cidadãos;

Rec. 6 (*Politically Exposed Persons - PEPs*) – Apesar das ações de identificação regulamentação do relacionamento comercial com PEPs encabeçadas pela ENCCLA, ainda falta maior fiscalização desses relacionamentos assim como mais tempo para poder verificar a efetividade das medidas tomadas;

Rec. 7 - *Correspondent banking* – a efetividade ainda não foi estabelecida;

Rec. 8 (*New technologies & non face-to-face business*) – Os setores vulneráveis ainda não são obrigados a tomarem medidas para prevenir o mal-uso dessas novas funções, e, quanto às medidas que já estão sendo aplicadas, ainda não se pode medir sua efetividade;

Rec. 10 - *Record keeping* – ainda existem algumas deficiências na exigência de manutenção de registro das transações financeiras e ainda se percebe um grau baixo de consciência das obrigações por parte das instituições obrigadas;

Segundo o GAFI, o Brasil também é *largely compliant* com a Recomendação 11 - *Unusual transactions*, sendo que as dificuldades derivam de que o requerimento feito pelo COAF e SPF de supervisão de movimentações suspeitas não é abrangente o suficiente e ainda existem consideráveis deficiências na investigação da origem desses fundos suspeitos, na manutenção de registro dessas investigações e no estabelecimento da efetividade dos requerimentos estabelecidos.

As principais deficiências apontadas na Recomendação 13 - *Suspicious transaction reporting* derivam do limitado rol de crimes antecedentes estabelecidos pela Lei nº 9.613 e ao baixo número de comunicações de operações suspeitas feitas até 2010. Em relação à Recomendação 15 - *Internal controls, compliance & audit*, existe no Brasil um bom sistema de políticas e controle interno das instituições financeiras, mas essas regras não se aplicam às instituições que se reportam ao SPC, sendo, assim, *largely compliant* com essa Recomendação.

Apesar de todas as cinco instituições supervisoras brasileiras estarem autorizadas e devidamente instrumentalizadas por lei para aplicar sanções ao não cumprimento dos requerimentos anti-LD/FT definidos na Lei de Lavagem (Recomendação 17 – *Sanctions*), existe uma deficiência na supervisão que faz com que

o número de sanções aplicadas seja baixo e limitado apenas a um tipo de atividade (*reporting obligations*) e não se consiga fazer uma estimativa concreta da efetividade do sistema de sanções.

Em relação à Recomendação 20 - *Other NFBP & secure transaction techniques*, pode-se afirmar que o Brasil avançou muito na diminuição da dependência do dinheiro vivo como forma de pagamento, mas ainda existem áreas em que tal desenvolvimento ficou comprometido, principalmente nas áreas rurais mais remotas.

Em se tratando da Recomendação 5 - *Customer due diligence (CDD)*, em decorrência da Lei nº 9.613, todos os setores elencados no seu art. 10 são requeridos a fazer a identificação e a verificação da identidade de seus clientes, sendo eles pessoas físicas ou jurídicas. No caso de pessoas jurídicas, os setores obrigados devem identificar quem são os donos e os indivíduos autorizados a representar tais pessoas jurídicas. Além das obrigações elencadas na Lei de Lavagem, o Brasil possui outros mecanismos mais específicos dependendo da autoridade supervisora (sendo elas o BACEN, CVM, SUSEP ou COAF) e de cada setor obrigado.

Entretanto, os setores obrigados não têm obrigações quanto à verificação de dados de antigos clientes e ainda existem várias outras limitações nas obrigações das autoridades supervisoras, como por exemplo, as instituições financeiras ligadas ao SPC não são obrigadas a identificar o beneficiário efetivo de uma transação. O *Mutual Evaluation Report* identificou dificuldades na implementação dos requerimentos de identificação dos beneficiários, na obtenção de informações acerca do real propósito das transações econômicas e em aplicar todas as diligências necessárias nos clientes baseando-se em uma análise de materialidade e risco. Essas deficiências apontadas pelo *Report* fazem com que o Brasil seja considerado apenas *partially compliant* com essa Recomendação.

O Brasil também é *partially compliant* com a Recomendação 18. As instituições financeiras brasileiras não são especificamente proibidas de se relacionar com instituições que não possuem uma matriz física em nenhum país (conhecidas como “*Shell Banks*”), e nem exige que as suas correspondentes internacionais também proibam esse relacionamento.

Na Recomendação 21 - *Special attention for higher risk countries*, apesar dos setores bancários terem implementado vários requisitos dessa recomendação, os agentes reguladores brasileiros não têm obrigações especificamente definidas acerca das

transações e relações comerciais mantidas com países considerados com alto risco de envolvimento com a LD/FT pelo GAFI.

O Brasil também apresenta dificuldades em relação à Recomendação 22 - *Foreign branches & subsidiaries*. Tanto o COAF como o CMV não possuem obrigações relacionadas a essa recomendação, ao tempo em que essa Recomendação não se aplica à área regulamentada pelo SPC. Apenas a SUSEP expediu uma circular regulamentando a matéria, e o BACEN instrui seus inspetores a estender as suas medidas a subsidiárias e agências no exterior, o que acaba ocorrendo na prática apesar da falta de regulamentação no setor.

Em relação à Recomendação 23 - *Regulation, supervision and monitoring of financial institutions*, o GAFI ressalta as dificuldades enfrentadas pelos órgãos reguladores, principalmente em termos de treinamento e insuficiência de pessoal. Existem, ainda, várias lacunas relacionadas a essa recomendação como a falta de supervisão sobre as remessas dos Correios e em outras áreas onde existe pouca ou nenhuma consciência sobre o risco de LD/FT.

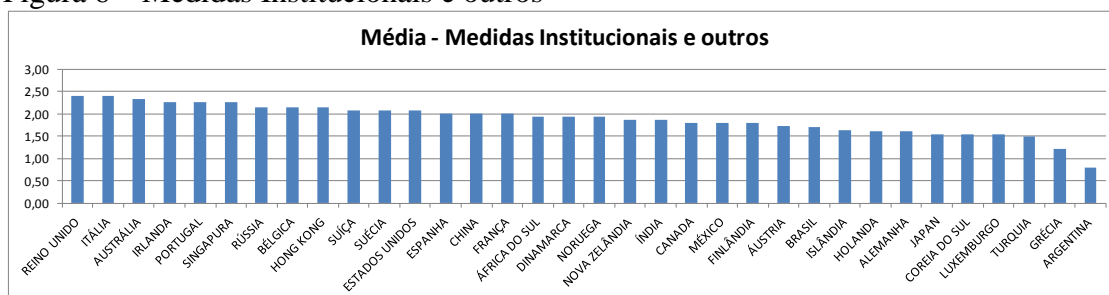
Sobre a Recomendação 25 - *Guidelines & Feedback*, o sistema de comunicação de transações suspeita se baseia majoritariamente nas instituições bancárias, fazendo com que as demais áreas recebam pouca ou nenhuma orientação de como cumprir os requisitos que lhe são impostos, assim como existe uma grande deficiência na fiscalização do cumprimento dos requisitos por parte de todos os setores.

As três Recomendações nas quais o Brasil foi considerado *Non-Compliant* (12, 16 e 24) estão relacionadas com *Designated Non-Financial Businesses and Professions* (DNFBPs), sendo eles advogados, notários, outros profissionais da área jurídica, contadores, agentes imobiliários e empresas prestadoras de serviços. O grande problema do Brasil com relação aos DNFBPs é que os setores não elencados na Lei nº 9.613 não possuem nenhum tipo de obrigação com medidas anti-LD/FT, o que faz com que a *compliance* com todas as Recomendações relacionadas com esses setores fique comprometida. A Recomendação 9 - *Third parties and introducers* não foi considerada aplicável para o caso do Brasil.

4.2.3. Medidas institucionais e outros

No campo das medidas institucionais, o Reino Unido e a Itália possuem a melhor média, sendo ela de 2,40. A Argentina possui a pior média: 0,80. A média das médias de todos os países é de 1,88.

Figura 6 – Medidas Institucionais e outros



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis em FAFT-GAFI, 2010b.

O terceiro grupo de Recomendações é também o que possui a maior média. Nas medidas institucionais, o Brasil ficou com a média de 1,71 e se encontra em 25º em relação aos demais países do GAFI. O Brasil foi considerado em conformidade, lhe sendo atribuído nota máxima, apenas na Recomendação 37 - *Dual criminality*.

O Brasil foi considerado *Largely Compliant* com as Recomendações: 26 - *FIU*; 27 - *Law enforcement authorities*; 28 - *Powers of competent authorities*; 31 - *National cooperation*; 36 - *Mutual legal assistance (MLA)*; 38 - *MLA on confiscation and freezing*; 39 - *Extradition*; 40 - *Other forms of international cooperation*. O bom desempenho do Brasil nessas Recomendações deriva principalmente da implementação das iniciativas descritas na seção anterior, de onde ressaltamos a criação da ENCCLA, do COAF e do DRCI. Entretanto, ainda existem várias dificuldades rodeando essas iniciativas.

As limitações do poder de supervisão (Recomendação 29 – *Supervisors*) dos órgãos reguladores brasileiros são principalmente que o BACEN exerce a sua capacidade de supervisão apenas sobre as instituições bancárias, deixando as demais que se encontram na sua jurisdição sem supervisão alguma; e que o COAF não possui poderes de inspeção sobre as entidades sobre as quais ele exerce a sua jurisdição.

Existem várias deficiências relacionadas à Recomendação 30 - *Resources, integrity and training*, já que praticamente todos os órgãos envolvidos no combate à LD/FT não possuem os recursos técnicos e humanos necessários para o desempenho pleno do seu mandato. Não existem estatísticas (32 - *Statistics*) suficientes envolvendo investigação, persecução e punição do crime de LD no Brasil.

O sistema brasileiro composto para assegurar que as pessoas jurídicas não sejam usadas para propósitos ilegais (33 - *Legal persons – beneficial owners*) se baseia basicamente na obrigação de que toda pessoa jurídica realizando transações comerciais no Brasil, incluindo pessoas jurídicas estrangeiras fisicamente presentes no Brasil, obtenha um número no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Pessoas jurídicas estrangeiras que querem investir em uma empresa brasileira de capital aberto também devem obter um número de CNPJ, mesmo quando não possuem presença física no Brasil, e também devem indicar uma pessoa física com um número de CPF como seu representante. Sendo assim, esse sistema permite que se identifique o beneficiário efetivo, ou seja, a pessoa física que é dona da corporação, uma vez que o dono dela ou é uma pessoa jurídica que também tem um CNPJ ou é uma pessoa física que tem um CPF.

Entretanto, essa cadeia de controle se quebra nos casos em que uma pessoa jurídica estrangeira sem presença física no Brasil possui uma empresa de capital fechado e nos casos em que uma pessoa jurídica estrangeira sem presença física no Brasil e que efetua transações no Brasil é propriedade de outra pessoa jurídica estrangeira sem presença física no Brasil.

Notam-se, também, dificuldades relacionadas com a devida adoção dos mecanismos propostos pelas convenções internacionais ratificadas pelo Brasil (35. *Conventions*), em especial a criminalização do FT conforme estipulado pela Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo e as deficiências técnicas da Lei nº 9.613 em comparação com o estipulado pelas Convenções de Viena e Palermo.

Nesse grupo, apenas a Recomendação 34 - *Legal arrangements – beneficial owners* foi considerada como não aplicável ao caso do Brasil.

4.2.4. IX Recomendações Especiais Sobre o Financiamento do Terrorismo

Conforme é evidenciado pelo Relatório de Avaliação Mútua do Brasil (2010), apesar de ter ratificado a Convenção das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, o país não possui um aparato legal criminalizando o FT de maneira satisfatória, recebendo nota zero (NC) nas três primeiras Recomendações Especiais (I, II, III), que estão ligadas com essa questão.

A Lei nº 7170/83, a Lei de Segurança Nacional, que é a única base legal para a criminalização do terrorismo no país, tipifica as infrações de:

[...]

Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas.

[...]

Art. 24 - Constituir, integrar ou manter organização ilegal de tipo militar, de qualquer forma ou natureza armada ou não, com ou sem fardamento, com finalidade combativa (Lei nº 7170/83).

Esse instrumento legal não criminaliza a atividade de financiamento do terrorismo *per se* conforme é requerido pelos instrumentos da ONU e pela SR. II, além de não definir nenhum tipo de medidas destinadas ao congelamento e confisco de bens supostamente relacionado com terrorismo.

Apesar de ter mecanismos relativamente rápidos de compartilhamento de informações sobre os indivíduos incluídos na lista criada pelas Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1267 (1999) e 1989 (2011) que dizem respeito a pessoas, grupos, empresas e outras entidades ligadas à Al-Qaeda, o Brasil, ao contrário do que é requerido pelos dispositivos internacionais, depende dos procedimentos criminais normais para o congelamento e apreensão de tais bens.

Outra grande deficiência evidenciada pela nota recebida pelo Brasil diz respeito a SR. VIII, que versa sobre as Organizações com fins não-lucrativos (NPOs). O Brasil não revisou o seu aparato legal visando à prevenção de abusos relacionados ao FT nesse setor nem possui um sistema satisfatório de acompanhamento, fiscalização e manutenção de registro das atividades dessas entidades. Sendo assim, o Brasil não implementou nenhum dos requerimentos da SR. VIII.

CONCLUSÃO

A partir do que foi exposto, podemos afirmar que, nos últimos 30 anos, foi criado um regime internacional proibitivo consolidado de combate à corrupção e ao financiamento do terrorismo. Julgamos que ele já atingiu a quarta fase da criação de um regime proibitivo trabalhado por Andreas e Nadelmann (2006), conforme foi explicado na seção 2.1. A lavagem de dinheiro e o financiamento do crime foram criminalizados em praticamente todos os países do mundo, apesar das diferenças existentes entre eles. Ademais, o regime se encontra aparado por um alto grau de institucionalização, com a criação de um aparato institucional que exerce um papel fundamental na coordenação dos esforços de combate a esses crimes.

Apesar de ser extremamente difícil estimar qual o grau de sucesso desse regime, pode-se afirmar que ele tem grande importância. É possível apontar fatos que mostram mudanças relevantes em diversos aspectos, que têm impacto no combate ao crime internacional. Por exemplo, a comunicação obrigatória de transações suspeitas, que praticamente não existia antes da criação do GAFI, está presente em uma grande maioria dos países do mundo (ALEXANDER, 2001).

Entretanto, não se pode dizer com certeza que mesmo com a implementação total das medidas propostas pelo regime, essas medidas vão ser capazes de conter ou até mesmo reverter o crescimento desse tipo de crime. Como é o caso para outros regimes, ainda faltam ferramentas de pesquisa que consigam estimar o impacto desse regime na realidade. Por exemplo, não se consegue chegar a um consenso nem sobre a estimativa de volume de dinheiro lavado anualmente no mundo.

Tem-se um quadro bastante claro da adequação dos países do GAFI com suas Recomendações. Apesar de se poder afirmar que globalmente esses países possuem um grau de *compliance* médio, mesmo dentro desse grupo de países existem diferenças bastante significativas. Seja qual for a análise feita do desempenho dos países membros diante das Recomendações do GAFI, um grupo muito pequeno de países, notadamente Reino Unido e Bélgica, possuem as notas mais altas em todos os quesitos, e na outra ponta existe um grupo de países com um desempenho fraco, como a Grécia, Luxemburgo, Turquia e Argentina. O presente trabalho não abordou as causas dos diferentes níveis de *compliance* entre os países, o que seria um interessante tema para eventuais pesquisas futuras.

Mas a efetividade do regime depende também da adequação dos demais países do mundo com essas regras. Conforme vimos, os demais países se relacionam mais diretamente com o regime através dos FSRBs. Mas não se sabe ao certo até que ponto o controle exercido por esses mecanismos regionais é capaz de integrar os países não-membros do GAFI ao regime, o que implicaria numa tendência de crescimento da *compliance* desses países.

Considerando os dados utilizados nesta pesquisa, o Brasil, em comparação aos demais países do GAFI, possui um desempenho fraco: 29º em relação às 40+9 Recomendações e 21º nas 40 Recomendações. No entanto, para entender o grau de adequação do Brasil ao regime, é importante avaliar a evolução da *compliance* do Brasil no tempo.

No caso do Brasil, podemos notar que ele tem crescentemente se adequando aos padrões estabelecidos pelo GAFI. O *Mutual Evaluation Report* afirma que o Brasil no período anterior a 2010 teve um avanço sistemático do seu aparato institucional. Além disso, esse relatório evidenciou uma grande lacuna no sistema brasileiro de combate à LD/FT: a distância entre a Lei de Lavagem vigente e os padrões internacionais, o que se reflete na nota no quesito sistema legal (ver Figura 4). Cabe ressaltar que, conforme foi explanado anteriormente, foi aprovada em 2012 uma nova Lei de Lavagem.

Conforme mostramos, existe um amplo debate acerca dos mecanismos que conduzem os processos de *compliance* dos países com os regimes internacionais. Os efeitos das pressões exercidas pelo meio internacional sempre são lembrados nesse debate. Por outro lado as pressões internas também são lembradas com frequência.

No caso do Brasil, a crescente adequação do país ao regime não é resultado apenas de pressões externas, mas também é fruto do esforço e mobilização de diversos grupos e órgãos internos. Apesar de não conseguirmos apontar em que medida essa adequação é uma consequência de um ou outro tipo de pressão, podemos afirmar que, neste caso em particular, ambas as formas de influência tiveram um papel relevante. Neste caso, é possível notar que existe um alinhamento entre as propostas do regime com a posição dos atores de diversos grupos internos.

Nosso país ainda tem um longo caminho a percorrer. Apesar de não se saber exatamente como está o grau de *compliance* do Brasil atualmente, em decorrência da grande relevância das mudanças implementadas nos últimos três anos que não foram ainda avaliadas pelo GAFI, uma grande parte das deficiências apontadas pelo *Mutual Evaluation Report* de 2010 ainda persistem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDER, K. The International Anti-Money-Laundering Regime: The Role of the Financial Action Task Force. **Journal of Money Laundering Control**, v. 4, n. 3, p. 231 -248, 2001.
- ANDREAS, P.; NADELMANN, E. **Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations**. New York: Oxford University Press, 2006. 333 p.
- ARAS, V. Sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos. **Jus Navegandi**, <http://jus.com.br/artigos/9862/sistema-nacional-de-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-de-recuperacao-de-ativos>, 2007.
- _____. Críticas ao projeto da nova lei de lavagem de dinheiro. **Blog do Vlad. Artigos Jurídicos**, sd. Disponível em: < <http://gtld.pgr.mpf.mp.br/artigos/artigos-docs/artigo-nova-lei-lavagem-dinheiro.pdf> >.
- ARNONE, M.; PADOAN, P. **Anti-Money Laundering by International Institutions: A Preliminary Assessment**. 2007. Disponível em: < http://w3.uniroma1.it/cidei/wp-content/uploads/working_papers/cidei74.pdf >.
- BARTLETT, B. **The Negative Effects of Money Laundering on Economic Development**: For the Asian Development Bank, Regional Technical Assistance Project No. 5967, Countering Monney Laundering in the Asian and Pacific Region. 2002.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. **Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money-laundering**. Basel: BCBS, 1988. Disponível em: < <http://www.bis.org/publ/bcbasc137.pdf> >.
- _____. **Charter**. 2013. Disponível em: < <http://www.bis.org/bcbs/charter.pdf> >.
- BECHARA, F. R. **Cooperação jurídica internacional em matéria penal: eficácia da prova produzida no exterior**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BEEKARRY, N. The International Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Regulatory Strategy: A Critical Analysis of Compliance Determinants in International Law. **Northwestern Journal of International Law & Business** v. 31, n. 1, p. 137 - 194, 2011. Disponível em: < http://www.law.gwu.edu/Academics/research_centers/C-LEAF/Documents/Working%20Papers/BeekarryInternationalLaw.pdf >.

BRASIL SNJ/DRCI. **Manual de cooperação jurídica internacional e recuperação de ativos: cooperação em matéria penal**. 2a. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

BRASIL. **Lei 9.613 de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.**: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm 1998.

BULL, H. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002. 361 p.

COAF; FEBRABAN. **Lavagem de dinheiro: legislação brasileira**. 2a. ed. revisada. Brasília: COAF, 2005.

COAF; UNDCP. **Lavagem de dinheiro: um problema mundial**. Brasília: COAF e UNDCP, sd. 20 p. Disponível em: < <http://www.coaf1.fazenda.gov.br/links-externos/cartilha.pdf> >.

EGMONT-GROUP. **Information Paper on Financial Intelligence Units and the Egmont Group**. Egmont-Group, 2004. Disponível em: < <http://www.u4.no/recommended-reading/information-paper-on-the-financial-intelligence-units-and-the-egmont-group/> >.

ENCCLA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA**. Brasília: Enccla, 2013. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={7AE041E8-8FD4-472C-9C08-68DD0FB0A795}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B3239224C-C51F-4A29-9E51-74AC98153FD1%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D> >.

ENCLA. **Metas Encla 2004**. Brasília: ENCLA, 2004. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B7AE041E8-8FD4-472C-9C08-68DD0FB0A795%7D&Team=¶ms=itemID=%7B4F530631-046A-44A9-93CD-D9B269A631DC%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D> >.

_____. **Metas Encla 2006**. Brasília: Encla, 2006. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B7AE041E8-8FD4-472C-9C08-68DD0FB0A795%7D&Team=¶ms=itemID=%7BB420C323-7BB5-487F-866A-ED743B325354%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D> >.

FATF-GAFI. **Report**. Paris: FATF-GAFI, 1990. Disponível em: < <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1990%20ENG.pdf> >.

_____. **Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF Special 9 Recommendations**. Paris: FATF-GAFI, 2004. Disponível em: < <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/methodology.pdf> >.

_____. **Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – Argentina**. Paris: FATF-GAFI, 2010a. Disponível em: < <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Argentina.pdf> >.

_____. **Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – Federative Republic of Brazil**. Paris: FATF-GAFI, 2010b. 320 p. Disponível em: < <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf> >.

_____. **High-Level Principles and Objectives for FATF and FATF-style regional bodies**. Paris: FATF-GAFI, 2012a. Disponível em: < <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/High-Level%20Principles%20and%20Objectives%20for%20FATF%20and%20FSRB.s.pdf> >.

_____. **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation. The FATF Recommendations**. Paris: FAFT-GAFI, 2012b. Disponível em: < http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf >.

FAVAREL-GARRIGUES, G. L'évolution de la lutte antiblanchiment depuis le 11 septembre 2001. **Critique Internationale**, v. 3, n. 20, p. 37 - 46, 2003. Disponível em: < www.cairn.info/revue-critique-internationale-2003-3-page-37.htm >.

GOLDSTEIN, J. et al. Introduction: Legalization and World Politics. **International Organization**, v. 54, n. 3, p. 385 - 399, 2000. Disponível em: < <http://www.princeton.edu/~slaughtr/Articles/IOIntro.pdf> >.

JOHNSTON, B.; ABBOTT, J. **Deterring Abuse of the Financial System: Elements of an Emerging International Integrity Standard**. International Monetary Fund, 2005. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp03.pdf> >.

- KEOHANE, R. O. **After Hegemony: cooperation and discord in the World Polotical Economy**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984. 279 p.
- KRASNER, S. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185 - 205, 1982.
- LEVI, M. Money Laundering and its Regulation. **Annals of teh American Academy of Political and Social Sciences**, v. 582, n. Cross National Drug Policy (July 2002), p. 181 - 194, 2002.
- MORRIS-COTTERILL, N. Money Laundering. **Foreign Policy**, n. 124 (May - Jun., 2001), p. 16 - 20+22, 2001.
- NAYLOR, R. T. **Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance and the Underworld Economy**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002.
- NGUYEN, C. Criminalization of Money Laundering in the International Anti-Money Laundering Regime and its Adoption by Vietnam. **Australian Journal of Asian Law**, v. 14, n. 1, p. 1 - 17, 2013. Disponível em: < http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2296727 >.
- NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 131 p.
- RAUSTIALA, K.; SLAUGHTER, A.-M. International Law, International Relations and Compliance. In: RISSE, T.;CARLSNAES, W., *et al* (Ed.). **Handbook of International relations**. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2002. p.538 - 558.
- RUGGIE, J. G. International responses to technology: concepts and trends. **International Organization**, v. 29, n. 3, p. 557 - 583, 1975.
- SAADI, R. A. **O combate à lavagem de dinheiro**. 2007. (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.
- SILVA, F. A. C. **A implemetação do controle da lavagem de dinheiro no Brasil e a sua perspectiva comparada**. 2006. 197 p. (Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas - CEPPAC, UnB, Brasília.
- SIMMONS, B. Compliance with International Agreements. **Annual Review of Political Science** v. 1, p. 75 - 93, 1998.

SMITH, S. Positivism and beyond. In: BOOTH, K.; SMITH, S., *et al* (Ed.). **International Theory: positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p.11 - 44.

STESSENS, G. **Money laundering: a new international enforcement model**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

TEIXEIRA, L. M. **A política contra a lavagem de dinheiro no Brasil. O processo de absorção de um regime internacional**. 2005. (Dissertação de Mestrado). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília - UnB, Brasília.

UNITED NATIONS. **United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. CHAPTER VI - NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES**. United Nations, 1988. Disponível em: http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-19&chapter=6&lang=en >.

_____. **United Nations Convention against Transnational Organized Crime**. New York: United Nations, 2000. Disponível em: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en >.

_____. **United Nations Convention against Organized Crime and the Protocols Thereto**. New York: United Nations, 2004. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf> >.

UNODC. **The Globalization of Crime: A Trans national Organized Crime Threat Assessment**. Vienna: United Nations, 2010.

_____. **United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto**. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2013. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC/> >.

WEAVER, O. The rise and fall of the interparadigm debate. In: BOOTH, K.; SMITH, S., *et al* (Ed.). **International Theory: Positivism and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p.149 - 185.

YOUNG, O. **Compliance and Public Authority: A Theory with International Applications**. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1979. 184 p.

ZAGARIS, B. The Merging of the Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financial Enforcement Regimes after September 11, 2001. **Berkley Jurnal of International Law**, v. 22, n. 1, p. 123 - 158, 2004. Disponível em: <<http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1266&context=bjil>>.

ANEXO 1 - CLASSIFICAÇÃO DO GRAU DE COMPLIANCE DOS PAÍSES DO GAFI

	ARGENTINA	AUSTRALIA	AUSTRIA	BÉLGICA	BRASIL	CANADA	CHINA	DINAMARCA	FINLÂNDIA	FRANÇA	ALEMANHA	GRÉCIA	HONG KONG	ISLÂNDIA	ÍNDIA	IRLANDA	ITÁLIA																			
40 Recommendations																																				
Legal systems																																				
1. ML offence	PC	1	LC	2	LC	2	C	3	PC	1	LC	2	PC	1	LC	2	C	3																		
2. ML offence – mental element and corporate liability	PC	1	LC	2	LC	2	C	3	PC	1	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	PC	1	LC	2	C	3								
3. Confiscation and provisional measures	PC	1	C	3	PC	1	LC	0	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	PC	1	PC	1	LC	2	PC	1	C	3	LC	2				
Preventive measures																																				
4. Secrecy laws consistent with the Recommendations	PC	1	C	3	PC	1	C	3	LC	2	C	3	C	3	C	3	C	3	PC	1	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3				
5. Customer due diligence	NC	0	NC	0	PC	1	LC	2	PC	1	NC	0	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1				
6. Politically exposed persons	PC	1	NC	0	LC	2	LC	2	LC	2	NC	0	NC	0	NC	0	PC	1	PC	1	NC	0	PC	1	NC	0	PC	1	NC	0	NC	0				
7. Correspondent banking	NC	0	NC	0	LC	2	C	3	LC	2	PC	1	PC	1	NC	0	NC	0	NC	0	PC	1	LC	2	C	3	PC	1	LC	2	NC	0				
8. New technologies & non face-to-face business	PC	1	NC	0	LC	2	C	3	LC	2	NC	0	LC	2	NC	0	PC	1	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2	PC	1	C	3		
9. Third parties and introducers	NC	0	NC	0	LC	2	C	3	NA		NC	0	PC	1	NC	0	NC	0	PC	1	LC	2	PC	1	PC	1	PC	1	NA		NC	0	PC	1		
10. Record keeping	PC	1	PC	1	C	3	C	3	C	3	LC	2	LC	2	C	3	C	3	C	3	LC	2	LC	2	PC	1	C	3	LC	2	C	3	C	3		
11. Unusual transactions	PC	1	PC	1	PC	1	C	3	LC	2	PC	1	PC	1	NC	0	PC	1	NC	0	PC	1	LC	2	PC	1	PC	1	LC	2	PC	1	LC	2		
12. DNFBP – R.5, 6, 8- 11	NC	0	NC	0	PC	1	PC	1	NC	0	NC	0	NC	0	NC	0	NC	0	PC	1	NC	0	NC	0	PC	1	NC	0	PC	1	NC	0	NC	0		
13. Suspicious transaction reporting	NC	0	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2	PC	1	PC	1	LC	2	LC	2	PC	1	PC	1	LC	2	PC	1	PC	1	C	3	PC	1		
14. Protection & no tipping-off	PC	1	C	3	LC	2	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	LC	2	C	3	LC	2	C	3	C	3	C	3	C	3		
15. Internal controls, compliance & audit	PC	1	NC	0	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	PC	1	LC	2	PC	1	PC	1	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2		
16. DNFBP – R.13-15 & 21	NC	0	NC	0	PC	1	LC	2	NC	0	NC	0	NC	0	PC	1	PC	1	PC	1	NC	0	NC	0	NC	0	PC	1	NC	0	PC	1	NC	0		
17. Sanctions	NC	0	PC	1	PC	1	LC	2	LC	2	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	LC	2	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1		
18. Shell banks	PC	1	PC	1	C	3	C	3	PC	1	LC	2	PC	1	PC	1	PC	1	C	3	C	3	LC	2	LC	2	C	3	LC	2	PC	1	PC	1		
19. Other forms of reporting	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	NC	0	C	3	C	3	C	3	C	3		
20. Other NFBP & secure transaction techniques	PC	1	C	3	LC	2	C	3	LC	2	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	LC	2	LC	2	C	3	LC	2	C	3		
21. Special attention for higher risk countries	NC	0	PC	1	PC	1	C	3	PC	1	PC	1	NC	0	PC	1	PC	1	LC	2	PC	1	NC	0	LC	2	LC	2	PC	1	PC	1	LC	2		
22. Foreign branches & subsidiaries	NC	0	NC	0	LC	2	LC	2	PC	1	NC	0	NC	0	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	PC	1	C	3	LC	2	PC	1		
23. Regulation, supervision and monitoring	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	PC	1	PC	1	LC	2	PC	1		
24. DNFBP - regulation, supervision and monitoring	NC	0	PC	1	PC	1	PC	1	NC	0	NC	0	NC	0	NC	0	NC	0	NC	0	NC	0	NC	0	NC	0	NC	0	NC	0	NC	0	NC	0		
25. Guidelines & Feedback	PC	1	PC	1	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	NC	0	PC	1	PC	1	PC	1	NC	0	C	3	NC	0	LC	2	LC	2	PC	1		
Institutional and other measures																																				
26. The FIU	PC	1	C	3	PC	1	C	3	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	NC	0	C	3	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2		
27. Law enforcement authorities	PC	1	LC	2	C	3	C	3	LC	2	LC	2	LC	2	C	3	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	C	3	LC	2	LC	2	C	3	C	3		
28. Powers of competent authorities	LC	2	C	3	LC	2	C	3	LC	2	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	LC	2	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3		
29. Supervisors	NC	0	PC	1	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	PC	1	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2		
30. Resources, integrity and training	PC	1	LC	2	LC	2	PC	1	PC	1	PC	1	LC	2	PC	1	PC	1	PC	1	LC	2	NC	0	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2		
31. National cooperation	NC	0	LC	2	C	3	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	C	3	LC	2	LC	2	LC	2		
32. Statistics	NC	0	LC	2	PC	1	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	NC	0	LC	2	NC	0	LC	2	PC	1	LC	2		
33. Legal persons – beneficial owners	NC	0	LC	2	PC	1	PC	1	PC	1	NC	0	NC	0	PC	1	PC	1	LC	2	NC	0	NC	0	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	C	3		
34. Legal arrangements – beneficial owners	NC	0	PC	1	PC	1	NA		NA		PC	1	PC	1	PC	1	NA		LC	2	NC	0	NA		PC	1	NA		PC	1	PC	1	PC	1		
35. Conventions	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	PC	1	PC	1	PC	1	LC	2	PC	1	PC	1	LC	2	PC	1	PC	1	LC	2	PC	1		
36. Mutual legal assistance (MLA)	PC	1	C	3	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2	C	3	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	C	3	C	3		
37. Dual criminality	C	3	C	3	LC	2	LC	2	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	C	3	LC	2	LC	2	C	3	PC	1	LC	2	C	3	C	3
38. MLA on confiscation and freezing	PC	1	C	3	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	C	3	C	3		
39. Extradition	PC	1	C	3	LC	2	LC	2	LC	2	C	3	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	C	3	C	3		
40. Other forms of international cooperation	NC	0	C	3	LC	2	C	3	LC	2	LC	2	LC	2	C	3	LC	2	LC	2	LC	2	PC	1	C	3	LC	2	LC	2	C	3	C	3		
Média 40		0,73		1,60		1,68		2,26		1,55		1,50		1,53		1,50		1,49		1,85		1,55		1,05		1,85		1,59		1,67		1,88		1,85		
Nine Special Recommendations																																				
SR.I Implement UM instruments	PC	1	LC	2	PC	1	LC	2	NC	0	LC	2	PC	1	PC	1	PC	1	LC	2	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	LC	2		
SR.II Criminalise terrorist financing	PC	1	LC	2	PC	1	C	3	NC	0	LC	2	PC	1	PC	1	LC	2	C	3	LC	2	PC	1	PC	1	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2		
SR.III Freeze and confiscate terrorist assets	NC	0	LC	2	PC	1	PC	1	NC	0	LC	2	NC	0	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	NC	0	LC	2	PC	1	PC	1	LC	2		
SR.IV Suspicious transaction reporting	NC	0	LC	2	LC	2	C	3	LC	2	LC	2	NC	0	LC	2	LC	2	LC	2	PC	1	PC	1	LC	2	LC	2	PC	1	C	3	PC	1		
SR.V International cooperation	PC	1	LC	2	PC	1	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2	C	3	C	3		
SR.VI AML requirements for money/value transfer services	NC	0	PC	1	LC	2	C	3	LC	2	NC	0	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	PC	1	PC	1	NC	0	LC	2	PC	1	LC	2		
SR.VII Wire transfer rules	PC	1	NC	0	C	3	LC	2	LC	2	NC	0	LC	2	PC	1	PC	1	C	3	C	3	PC	1	PC	1	NC	0	LC	2	NC	0	NC	0		
SR.VIII Non-profit organisations	NC	0	PC	1	PC	1	C	3	NC	0	LC	2	LC	2	PC	1	LC	2	LC	2	LC	2	NC	0	LC	2	NC	0	NC	0	PC	1	C	3		
SR.IX Cross Border Declaration & Disclosure	PC	1	PC	1	PC	1	NC	0	PC	1	C	3	PC	1	PC	1	PC	1	PC	1	LC	2	LC	2	NC	0	NC	0	PC	1	PC	1	C	3		
Média 9		0,56		1,44		1,44		2,11		0,89		1,67		1,22		1,44		1,33		2,11		1,78		0,89		1,22		0,89		1,33		1,44		2,00		
Média 40+9		0,64		1,52		1,56		2,18		1,22		1,58		1,37		1,47		1,41		1,98		1,66		0,97		1,54		1,24		1,50		1,66		1,93		

ANEXO 1 - CLASSIFICAÇÃO DO GRAU DE COMI

	JAPÃO	CORÉIA DO SUL	LUXEMBURGO	MÉXICO	HOLANDA	NOVA ZELÂNDIA	NORUEGA	PORTUGAL	RÚSSIA	SINGAPURA	ÁFRICA DO SUL	ESPAÑA	SUÉCIA	SUÍÇA	TURQUIA	REINO UNIDO	ESTADOS UNIDOS
40 Recommendations																	
Legal systems																	
1. ML offence	LC 2	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	C 3	LC 2
2. ML offence – mental element and corporate liability	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	LC 2	LC 2	C 3	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	C 3	LC 2	C 3	C 3
3. Confiscation and provisional measures	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	LC 2	LC 2	C 3	LC 2	C 3	LC 2	C 3	LC 2	LC 2	C 3	LC 2	C 3	LC 2
Preventive measures																	
4. Secrecy laws consistent with the Recommendations	C 3	LC 2	PC 1	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	LC 2	LC 2	LC 2	C 3	C 3
5. Customer due diligence	NC 0	PC 1	PC 1	PC 1	PC 1	NC 0	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	PC 1	NC 0	PC 1	PC 1
6. Politically exposed persons	NC 0	NC 0	PC 1	LC 2	PC 1	NC 0	NC 0	NC 0	PC 1	LC 2	NC 0	NC 0	NC 0	NC 0	NC 0	NC 0	LC 2
7. Correspondent banking	NC 0	NC 0	NC 0	LC 2	LC 2	NC 0	NC 0	PC 1	PC 1	C 3	NC 0	NC 0	NC 0	NC 0	NC 0	NC 0	LC 2
8. New technologies & non face-to-face business	PC 1	C 3	PC 1	PC 1	LC 2	NC 0	C 3	C 3	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	C 3	LC 2
9. Third parties and introducers	NA	NC 0	PC 1	PC 1	NC 0	NC 0	NA	NA	NA	LC 2	NC 0	NA	NA	LC 2	NC 0	PC 1	LC 2
10. Record keeping	LC 2	LC 2	LC 2	C 3	LC 2	LC 2	C 3	C 3	LC 2	LC 2	PC 1	C 3	LC 2	C 3	C 3	C 3	LC 2
11. Unusual transactions	PC 1	NC 0	PC 1	LC 2	LC 2	NC 0	C 3	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	C 3	LC 2	C 3	NC 0	PC 1	LC 2
12. DNFBP – R.5, 6, 8- 11	NC 0	NC 0	NC 0	NC 0	PC 1	NC 0	PC 1	PC 1	PC 1	NC 0	NC 0	PC 1	PC 1	PC 1	NC 0	PC 1	NC 0
13. Suspicious transaction reporting	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	PC 1	C 3	LC 2
14. Protection & no tipping-off	LC 2	C 3	PC 1	C 3	PC 1	LC 2	C 3	C 3	PC 1	LC 2	C 3	C 3	C 3	PC 1	LC 2	C 3	C 3
15. Internal controls, compliance & audit	NC 0	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	NC 0	LC 2	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	LC 2	LC 2
16. DNFBP – R.13-15 & 21	PC 1	NC 0	NC 0	NC 0	PC 1	NC 0	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	PC 1	PC 1	PC 1	PC 1	NC 0	LC 2	NC 0
17. Sanctions	LC 2	PC 1	NC 0	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	LC 2
18. Shell banks	PC 1	PC 1	LC 2	LC 2	C 3	NC 0	PC 1	LC 2	C 3	C 3	PC 1	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	C 3
19. Other forms of reporting	C 3	C 3	PC 1	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3
20. Other NFBP & secure transaction techniques	C 3	C 3	PC 1	NC 0	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	LC 2	C 3	LC 2	C 3	LC 2	C 3	C 3	C 3
21. Special attention for higher risk countries	NC 0	NC 0	NC 0	LC 2	PC 1	NC 0	C 3	LC 2	PC 1	LC 2	NC 0	C 3	PC 1	LC 2	NC 0	PC 1	LC 2
22. Foreign branches & subsidiaries	NC 0	PC 1	PC 1	C 3	PC 1	NC 0	LC 2	LC 2	NC 0	LC 2	NC 0	LC 2	PC 1	PC 1	NC 0	NC 0	LC 2
23. Regulation, supervision and monitoring	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	LC 2	NC 0	LC 2	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	LC 2
24. DNFBP - regulation, supervision and monitoring	PC 1	NC 0	NC 0	NC 0	PC 1	NC 0	LC 2	PC 1	PC 1	NC 0	PC 1	NC 0	NC 0	LC 2	NC 0	PC 1	PC 1
25. Guidelines & Feedback	LC 2	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	C 3	PC 1	C 3	C 3
Institutional and other measures																	
26. The FIU	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	C 3	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2
27. Law enforcement authorities	LC 2	LC 2	PC 1	PC 1	C 3	C 3	C 3	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	C 3	PC 1	C 3	C 3
28. Powers of competent authorities	C 3	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	LC 2	C 3	C 3	LC 2	C 3	C 3
29. Supervisors	LC 2	PC 1	LC 2	C 3	LC 2	NC 0	LC 2	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	C 3
30. Resources, integrity and training	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	C 3	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	LC 2
31. National cooperation	LC 2	LC 2	PC 1	LC 2	LC 2	C 3	LC 2	LC 2	LC 2	C 3	C 3	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	C 3	LC 2
32. Statistics	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	LC 2
33. Legal persons – beneficial owners	NC 0	NC 0	PC 1	NC 0	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	NC 0	PC 1	PC 1	NC 0	PC 1	PC 1	NC 0
34. Legal arrangements – beneficial owners	NC 0	NC 0	NC 0	LC 2	PC 1	NC 0	NA	PC 1	NA	PC 1	PC 1	NA	NA	NA	NA	PC 1	NC 0
35. Conventions	PC 1	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	C 3	LC 2	C 3	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	C 3	LC 2
36. Mutual legal assistance (MLA)	PC 1	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	LC 2	LC 2	C 3	LC 2	LC 2	LC 2	C 3	LC 2	C 3	LC 2	LC 2	LC 2
37. Dual criminality	PC 1	C 3	C 3	LC 2	LC 2	C 3	LC 2	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	LC 2	C 3	C 3
38. MLA on confiscation and freezing	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	C 3	C 3	LC 2	LC 2	C 3	LC 2	C 3	PC 1	C 3	LC 2
39. Extradition	PC 1	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	LC 2	LC 2	C 3	C 3	LC 2	C 3	LC 2	C 3	C 3	LC 2	C 3	LC 2
40. Other forms of international cooperation	LC 2	LC 2	LC 2	C 3	LC 2	LC 2	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	C 3	LC 2	C 3	C 3
Média 40	1,41	1,30	1,10	1,65	1,65	1,30	2,03	2,08	1,76	2,05	1,53	1,82	1,68	1,92	1,18	2,10	2,05
Nine Special Recommendations																	
SR.I Implement UM instruments	PC 1	PC 1	PC 1	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	C 3	LC 2
SR.II Criminalise terrorist financing	PC 1	PC 1	PC 1	PC 1	PC 1	C 3	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	C 3	C 3
SR.III Freeze and confiscate terrorist assets	PC 1	PC 1	PC 1	NC 0	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	C 3	LC 2
SR.IV Suspicious transaction reporting	LC 2	NC 0	NC 0	PC 1	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	C 3	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	PC 1	C 3	LC 2
SR.V International cooperation	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	LC 2	PC 1	C 3	LC 2
SR.VI AML requirements for money/value transfer services	PC 1	PC 1	PC 1	PC 1	LC 2	NC 0	PC 1	LC 2	NC 0	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	C 3	PC 1	LC 2	LC 2
SR.VII Wire transfer rules	LC 2	PC 1	PC 1	PC 1	C 3	NC 0	NC 0	NC 0	LC 2	PC 1	LC 2	NC 0	PC 1	NC 0	PC 1	NC 0	LC 2
SR.VIII Non-profit organisations	PC 1	PC 1	PC 1	PC 1	LC 2	PC 1	NC 0	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	PC 1	LC 2	C 3
SR.IX Cross Border Declaration & Disclosure	NC 0	LC 2	NC 0	PC 1	LC 2	PC 1	PC 1	LC 2	NC 0	LC 2	PC 1	LC 2	NC 0	NC 0	LC 2	LC 2	C 3
Média 9	1,11	1,11	0,78	0,89	1,78	1,33	1,11	1,56	1,11	2,11	1,44	1,89	1,22	1,44	1,00	2,44	2,33
Média 40+9	1,26	1,21	0,94	1,27	1,71	1,32	1,57	1,82	1,44	2,08	1,48	1,85	1,45	1,68	1,09	2,27	2,19

FAFT FORTY RECOMMENDATIONS

A. LEGAL SYSTEMS

Scope of the criminal offence of money laundering

1. Countries should criminalise money laundering on the basis of the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988 (the Vienna Convention) and the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000 (the Palermo Convention).

Countries should apply the crime of money laundering to all serious offences, with a view to including the widest range of predicate offences. Predicate offences may be described by reference to all offences, or to a threshold linked either to a category of serious offences or to the penalty of imprisonment applicable to the predicate offence (threshold approach), or to a list of predicate offences, or a combination of these approaches.

Where countries apply a threshold approach, predicate offences should at a minimum comprise all offences that fall within the category of serious offences under their national law or should include offences which are punishable by a maximum penalty of more than one year's imprisonment or for those countries that have a minimum threshold for offences in their legal system, predicate offences should comprise all offences, which are punished by a minimum penalty of more than six months imprisonment.

Whichever approach is adopted, each country should at a minimum include a range of offences within each of the designated categories of offences.

Predicate offences for money laundering should extend to conduct that occurred in another country, which constitutes an offence in that country, and which would have constituted a predicate offence had it occurred domestically. Countries may provide that the only prerequisite is that the conduct would have constituted a predicate offence had it occurred domestically.

Countries may provide that the offence of money laundering does not apply to persons who committed the predicate offence, where this is required by fundamental principles of their domestic law.

2. Countries should ensure that:

a) The intent and knowledge required to prove the offence of money laundering is consistent with the standards set forth in the Vienna and Palermo Conventions, including the concept that such mental state may be inferred from objective factual circumstances.

b) Criminal liability, and, where that is not possible, civil or administrative liability, should apply to legal persons. This should not preclude parallel criminal, civil

or administrative proceedings with respect to legal persons in countries in which such forms of liability are available. Legal persons should be subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions. Such measures should be without prejudice to the criminal liability of individuals.

Provisional measures and confiscation

3. Countries should adopt measures similar to those set forth in the Vienna and Palermo Conventions, including legislative measures, to enable their competent authorities to confiscate property laundered, proceeds from money laundering or predicate offences, instrumentalities used in or intended for use in the commission of these offences, or property of corresponding value, without prejudicing the rights of bona fide third parties.

Such measures should include the authority to: (a) identify, trace and evaluate property which is subject to confiscation; (b) carry out provisional measures, such as freezing and seizing, to prevent any dealing, transfer or disposal of such property; (c) take steps that will prevent or void actions that prejudice the State's ability to recover property that is subject to confiscation; and (d) take any appropriate investigative measures.

Countries may consider adopting measures that allow such proceeds or instrumentalities to be confiscated without requiring a criminal conviction, or which require an offender to demonstrate the lawful origin of the property alleged to be liable to confiscation, to the extent that such a requirement is consistent with the principles of their domestic law.

B. MEASURES TO BE TAKEN BY FINANCIAL INSTITUTIONS AND NON-FINANCIAL BUSINESSES AND PROFESSIONS TO PREVENT MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING

4. Countries should ensure that financial institution secrecy laws do not inhibit implementation of the FATF Recommendations.

Customer due diligence and record-keeping

5. Financial institutions should not keep anonymous accounts or accounts in obviously fictitious names.

Financial institutions should undertake customer due diligence measures, including identifying and verifying the identity of their customers, when:

- establishing business relations;
- carrying out occasional transactions: (i) above the applicable designated threshold; or (ii) that are wire transfers in the circumstances covered by the Interpretative Note to Special Recommendation VII;
- there is a suspicion of money laundering or terrorist financing; or
- the financial institution has doubts about the veracity or adequacy of previously obtained customer identification data.

The customer due diligence (CDD) measures to be taken are as follows:

a) Identifying the customer and verifying that customer's identity using reliable, independent source documents, data or information.

b) Identifying the beneficial owner, and taking reasonable measures to verify the identity of the beneficial owner such that the financial institution is satisfied that it knows who the beneficial owner is. For legal persons and arrangements this should include financial institutions taking reasonable measures to understand the ownership and control structure of the customer.

c) Obtaining information on the purpose and intended nature of the business relationship.

d) Conducting ongoing due diligence on the business relationship and scrutiny of transactions undertaken throughout the course of that relationship to ensure that the transactions being conducted are consistent with the institution's knowledge of the customer, their business and risk profile, including, where necessary, the source of funds.

Financial institutions should apply each of the CDD measures under (a) to (d) above, but may determine the extent of such measures on a risk sensitive basis depending on the type of customer, business relationship or transaction. The measures that are taken should be consistent with any guidelines issued by competent authorities. For higher risk categories, financial institutions should perform enhanced due diligence. In certain circumstances, where there are low risks, countries may decide that financial institutions can apply reduced or simplified measures.

Financial institutions should verify the identity of the customer and beneficial owner before or during the course of establishing a business relationship or conducting transactions for occasional customers. Countries may permit financial institutions to complete the verification as soon as reasonably practicable following the establishment of the relationship, where the money laundering risks are effectively managed and where this is essential not to interrupt the normal conduct of business.

Where the financial institution is unable to comply with paragraphs (a) to (c) above, it should not open the account, commence business relations or perform the transaction; or should terminate the business relationship; and should consider making a suspicious transactions report in relation to the customer.

These requirements should apply to all new customers, though financial institutions should also apply this Recommendation to existing customers on the basis of materiality and risk, and should conduct due diligence on such existing relationships at appropriate times.

6. Financial institutions should, in relation to politically exposed persons, in addition to performing normal due diligence measures:

- a) Have appropriate risk management systems to determine whether the customer is a politically exposed person.
- b) Obtain senior management approval for establishing business relationships with such customers.
- c) Take reasonable measures to establish the source of wealth and source of funds.
- d) Conduct enhanced ongoing monitoring of the business relationship.

7. Financial institutions should, in relation to cross-border correspondent banking and other similar relationships, in addition to performing normal due diligence measures:

- a) Gather sufficient information about a respondent institution to understand fully the nature of the respondent's business and to determine from publicly available information the reputation of the institution and the quality of supervision, including whether it has been subject to a money laundering or terrorist financing investigation or regulatory action.
- b) Assess the respondent institution's anti-money laundering and terrorist financing controls.
- c) Obtain approval from senior management before establishing new correspondent relationships.
- d) Document the respective responsibilities of each institution.
- e) With respect to "payable-through accounts", be satisfied that the respondent bank has verified the identity of and performed on-going due diligence on the customers having direct access to accounts of the correspondent and that it is able to provide relevant customer identification data upon request to the correspondent bank.

8. Financial institutions should pay special attention to any money laundering threats that may arise from new or developing technologies that might favour anonymity, and take measures, if needed, to prevent their use in money laundering schemes. In particular, financial institutions should have policies and procedures in place to address any specific risks associated with non-face to face business relationships or transactions.

9. Countries may permit financial institutions to rely on intermediaries or other third parties to perform elements (a) – (c) of the CDD process or to introduce business, provided that the criteria set out below are met. Where such reliance is permitted, the

ultimate responsibility for customer identification and verification remains with the financial institution relying on the third party.

The criteria that should be met are as follows:

a) A financial institution relying upon a third party should immediately obtain the necessary information concerning elements (a) – (c) of the CDD process. Financial institutions should take adequate steps to satisfy themselves that copies of identification data and other relevant documentation relating to the CDD requirements will be made available from the third party upon request without delay.

b) The financial institution should satisfy itself that the third party is regulated and supervised for, and has measures in place to comply with CDD requirements in line with Recommendations 5 and 10.

It is left to each country to determine in which countries the third party that meets the conditions can be based, having regard to information available on countries that do not or do not adequately apply the FATF Recommendations.

10. Financial institutions should maintain, for at least five years, all necessary records on transactions, both domestic or international, to enable them to comply swiftly with information requests from the competent authorities. Such records must be sufficient to permit reconstruction of individual transactions (including the amounts and types of currency involved if any) so as to provide, if necessary, evidence for prosecution of criminal activity.

Financial institutions should keep records on the identification data obtained through the customer due diligence process (e.g. copies or records of official identification documents like passports, identity cards, driving licenses or similar documents), account files and business correspondence for at least five years after the business relationship is ended.

The identification data and transaction records should be available to domestic competent authorities upon appropriate authority.

11. Financial institutions should pay special attention to all complex, unusual large transactions, and all unusual patterns of transactions, which have no apparent economic or visible lawful purpose. The background and purpose of such transactions should, as far as possible, be examined, the findings established in writing, and be available to help competent authorities and auditors.

12. The customer due diligence and record-keeping requirements set out in Recommendations 5, 6, and 8 to 11 apply to designated non-financial businesses and professions in the following situations:

a) Casinos – when customers engage in financial transactions equal to or above the applicable designated threshold.

b) Real estate agents - when they are involved in transactions for their client concerning the buying and selling of real estate.

c) Dealers in precious metals and dealers in precious stones - when they engage in any cash transaction with a customer equal to or above the applicable designated threshold.

d) Lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants when they prepare for or carry out transactions for their client concerning the following activities:

- buying and selling of real estate;
- managing of client money, securities or other assets;
- management of bank, savings or securities accounts;
- organisation of contributions for the creation, operation or management of companies;
- creation, operation or management of legal persons or arrangements, and buying and selling of business entities.

e) Trust and company service providers when they prepare for or carry out transactions for a client concerning the activities listed in the definition in the Glossary.

Reporting of suspicious transactions and compliance

13. If a financial institution suspects or has reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of a criminal activity, or are related to terrorist financing, it should be required, directly by law or regulation, to report promptly its suspicions to the financial intelligence unit (FIU).

14. Financial institutions, their directors, officers and employees should be:

a) Protected by legal provisions from criminal and civil liability for breach of any restriction on disclosure of information imposed by contract or by any legislative, regulatory or administrative provision, if they report their suspicions in good faith to the FIU, even if they did not know precisely what the underlying criminal activity was, and regardless of whether illegal activity actually occurred.

b) Prohibited by law from disclosing the fact that a suspicious transaction report (STR) or related information is being reported to the FIU.

15. Financial institutions should develop programmes against money laundering and terrorist financing. These programmes should include:

a) The development of internal policies, procedures and controls, including appropriate compliance management arrangements, and adequate screening procedures to ensure high standards when hiring employees.

b) An ongoing employee training programme.

c) An audit function to test the system.

16. The requirements set out in Recommendations 13 to 15, and 21 apply to all designated non-financial businesses and professions, subject to the following qualifications:

a) Lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants should be required to report suspicious transactions when, on behalf of or for a client, they engage in a financial transaction in relation to the activities described in Recommendation 12(d).

Countries are strongly encouraged to extend the reporting requirement to the rest of the professional activities of accountants, including auditing.

b) Dealers in precious metals and dealers in precious stones should be required to report suspicious transactions when they engage in any cash transaction with a customer equal to or above the applicable designated threshold.

c) Trust and company service providers should be required to report suspicious transactions for a client when, on behalf of or for a client, they engage in a transaction in relation to the activities referred to Recommendation 12(e).

Lawyers, notaries, other independent legal professionals, and accountants acting as independent legal professionals, are not required to report their suspicions if the relevant information was obtained in circumstances where they are subject to professional secrecy or legal professional privilege.

Other measures to deter money laundering and terrorist financing

17. Countries should ensure that effective, proportionate and dissuasive sanctions, whether criminal, civil or administrative, are available to deal with natural or legal persons covered by these Recommendations that fail to comply with anti-money laundering or terrorist financing requirements.

18. Countries should not approve the establishment or accept the continued operation of shell banks. Financial institutions should refuse to enter into, or continue, a correspondent banking relationship with shell banks. Financial institutions should also guard against establishing relations with respondent foreign financial institutions that permit their accounts to be used by shell banks.

19. Countries should consider the feasibility and utility of a system where banks and other financial institutions and intermediaries would report all domestic and international currency transactions above a fixed amount, to a national central agency with a computerised data base, available to competent authorities for use in money laundering or terrorist financing cases, subject to strict safeguards to ensure proper use of the information.

20. Countries should consider applying the FATF Recommendations to businesses and professions, other than designated non-financial businesses and professions, that pose a money laundering or terrorist financing risk.

Countries should further encourage the development of modern and secure techniques of money management that are less vulnerable to money laundering. Measures to be taken with respect to countries that do not or insufficiently comply with the FATF Recommendations

21. Financial institutions should give special attention to business relationships and transactions with persons, including companies and financial institutions, from countries which do not or insufficiently apply the FATF Recommendations. Whenever these transactions have no apparent economic or visible lawful purpose, their background and purpose should, as far as possible, be examined, the findings established in writing, and be available to help competent authorities. Where such a country continues not to apply or insufficiently applies the FATF Recommendations, countries should be able to apply appropriate countermeasures.

22. Financial institutions should ensure that the principles applicable to financial institutions, which are mentioned above are also applied to branches and majority owned subsidiaries located abroad, especially in countries which do not or insufficiently apply the FATF Recommendations, to the extent that local applicable laws and regulations permit. When local applicable laws and regulations prohibit this implementation, competent authorities in the country of the parent institution should be informed by the financial institutions that they cannot apply the FATF Recommendations.

Regulation and supervision

23. Countries should ensure that financial institutions are subject to adequate regulation and supervision and are effectively implementing the FATF Recommendations. Competent authorities should take the necessary legal or regulatory measures to prevent criminals or their associates from holding or being the beneficial owner of a significant or controlling interest or holding a management function in a financial institution.

For financial institutions subject to the Core Principles, the regulatory and supervisory measures that apply for prudential purposes and which are also relevant to money laundering, should apply in a similar manner for anti-money laundering and terrorist financing purposes.

Other financial institutions should be licensed or registered and appropriately regulated, and subject to supervision or oversight for anti-money laundering purposes, having regard to the risk of money laundering or terrorist financing in that sector. At a minimum, businesses providing a service of money or value transfer, or of money or currency changing should be licensed or registered, and subject to effective systems for

monitoring and ensuring compliance with national requirements to combat money laundering and terrorist financing.

24. Designated non-financial businesses and professions should be subject to regulatory and supervisory measures as set out below.

a) Casinos should be subject to a comprehensive regulatory and supervisory regime that ensures that they have effectively implemented the necessary anti-money laundering and terrorist-financing measures. At a minimum:

- casinos should be licensed;
- competent authorities should take the necessary legal or regulatory measures to prevent criminals or their associates from holding or being the beneficial owner of a significant or controlling interest, holding a management function in, or being an operator of a casino;
- competent authorities should ensure that casinos are effectively supervised for compliance with requirements to combat money laundering and terrorist financing.

b) Countries should ensure that the other categories of designated non-financial businesses and professions are subject to effective systems for monitoring and ensuring their compliance with requirements to combat money laundering and terrorist financing. This should be performed on a risk-sensitive basis. This may be performed by a government authority or by an appropriate self-regulatory organisation, provided that such an organisation can ensure that its members comply with their obligations to combat money laundering and terrorist financing.

25. The competent authorities should establish guidelines, and provide feedback which will assist financial institutions and designated non-financial businesses and professions in applying national measures to combat money laundering and terrorist financing, and in particular, in detecting and reporting suspicious transactions.

C. INSTITUTIONAL AND OTHER MEASURES NECESSARY IN SYSTEMS FOR COMBATING MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING

Competent authorities, their powers and resources

26. Countries should establish a FIU that serves as a national centre for the receiving (and, as permitted, requesting), analysis and dissemination of STR and other information regarding potential money laundering or terrorist financing. The FIU should have access, directly or indirectly, on a timely basis to the financial, administrative and law enforcement information that it requires to properly undertake its functions, including the analysis of STR.

27. Countries should ensure that designated law enforcement authorities have responsibility for money laundering and terrorist financing investigations. Countries are encouraged to support and develop, as far as possible, special investigative techniques

suitable for the investigation of money laundering, such as controlled delivery, undercover operations and other relevant techniques. Countries are also encouraged to use other effective mechanisms such as the use of permanent or temporary groups specialised in asset investigation, and co-operative investigations with appropriate competent authorities in other countries.

28. When conducting investigations of money laundering and underlying predicate offences, competent authorities should be able to obtain documents and information for use in those investigations, and in prosecutions and related actions. This should include powers to use compulsory measures for the production of records held by financial institutions and other persons, for the search of persons and premises, and for the seizure and obtaining of evidence.

29. Supervisors should have adequate powers to monitor and ensure compliance by financial institutions with requirements to combat money laundering and terrorist financing, including the authority to conduct inspections. They should be authorised to compel production of any information from financial institutions that is relevant to monitoring such compliance, and to impose adequate administrative sanctions for failure to comply with such requirements.

30. Countries should provide their competent authorities involved in combating money laundering and terrorist financing with adequate financial, human and technical resources. Countries should have in place processes to ensure that the staff of those authorities are of high integrity.

31. Countries should ensure that policy makers, the FIU, law enforcement and supervisors have effective mechanisms in place which enable them to co-operate, and where appropriate co-ordinate domestically with each other concerning the development and implementation of policies and activities to combat money laundering and terrorist financing.

32. Countries should ensure that their competent authorities can review the effectiveness of their systems to combat money laundering and terrorist financing systems by maintaining comprehensive statistics on matters relevant to the effectiveness and efficiency of such systems. This should include statistics on the STR received and disseminated; on money laundering and terrorist financing investigations, prosecutions and convictions; on property frozen, seized and confiscated; and on mutual legal assistance or other international requests for co-operation.

Transparency of legal persons and arrangements

33. Countries should take measures to prevent the unlawful use of legal persons by money launderers. Countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on the beneficial ownership and control of legal persons that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. In particular, countries that have legal persons that are able to issue bearer shares should take

appropriate measures to ensure that they are not misused for money laundering and be able to demonstrate the adequacy of those measures.

Countries could consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information to financial institutions undertaking the requirements set out in Recommendation 5.

34. Countries should take measures to prevent the unlawful use of legal arrangements by money launderers. In particular, countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on express trusts, including information on the settlor, trustee and beneficiaries, that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. Countries could consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information to financial institutions undertaking the requirements set out in Recommendation 5.

D. INTERNATIONAL CO-OPERATION

35. Countries should take immediate steps to become party to and implement fully the Vienna Convention, the Palermo Convention, and the 1999 United Nations International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. Countries are also encouraged to ratify and implement other relevant international conventions, such as the 1990 Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and the 2002 Inter-American Convention against Terrorism.

Mutual legal assistance and extradition

36. Countries should rapidly, constructively and effectively provide the widest possible range of mutual legal assistance in relation to money laundering and terrorist financing investigations, prosecutions, and related proceedings. In particular, countries should:

- a) Not prohibit or place unreasonable or unduly restrictive conditions on the provision of mutual legal assistance.
- b) Ensure that they have clear and efficient processes for the execution of mutual legal assistance requests.
- c) Not refuse to execute a request for mutual legal assistance on the sole ground that the offence is also considered to involve fiscal matters.
- d) Not refuse to execute a request for mutual legal assistance on the grounds that laws require financial institutions to maintain secrecy or confidentiality.

Countries should ensure that the powers of their competent authorities required under Recommendation 28 are also available for use in response to requests for mutual legal assistance, and if consistent with their domestic framework, in response to direct requests from foreign judicial or law enforcement authorities to domestic counterparts.

To avoid conflicts of jurisdiction, consideration should be given to devising and applying mechanisms for determining the best venue for prosecution of defendants in the interests of justice in cases that are subject to prosecution in more than one country.

37. Countries should, to the greatest extent possible, render mutual legal assistance notwithstanding the absence of dual criminality.

Where dual criminality is required for mutual legal assistance or extradition, that requirement should be deemed to be satisfied regardless of whether both countries place the offence within the same category of offence or denominate the offence by the same terminology, provided that both countries criminalise the conduct underlying the offence.

38. There should be authority to take expeditious action in response to requests by foreign countries to identify, freeze, seize and confiscate property laundered, proceeds from money laundering or predicate offences, instrumentalities used in or intended for use in the commission of these offences, or property of corresponding value. There should also be arrangements for co-ordinating seizure and confiscation proceedings, which may include the sharing of confiscated assets.

39. Countries should recognise money laundering as an extraditable offence. Each country should either extradite its own nationals, or where a country does not do so solely on the grounds of nationality, that country should, at the request of the country seeking extradition, submit the case without undue delay to its competent authorities for the purpose of prosecution of the offences set forth in the request. Those authorities should take their decision and conduct their proceedings in the same manner as in the case of any other offence of a serious nature under the domestic law of that country. The countries concerned should cooperate with each other, in particular on procedural and evidentiary aspects, to ensure the efficiency of such prosecutions.

Subject to their legal frameworks, countries may consider simplifying extradition by allowing direct transmission of extradition requests between appropriate ministries, extraditing persons based only on warrants of arrests or judgments, and/or introducing a simplified extradition of consenting persons who waive formal extradition proceedings.

Other forms of co-operation

40. Countries should ensure that their competent authorities provide the widest possible range of international co-operation to their foreign counterparts. There should be clear and effective gateways to facilitate the prompt and constructive exchange directly between counterparts, either spontaneously or upon request, of information relating to both money laundering and the underlying predicate offences. Exchanges should be permitted without unduly restrictive conditions. In particular:

a) Competent authorities should not refuse a request for assistance on the sole ground that the request is also considered to involve fiscal matters.

b) Countries should not invoke laws that require financial institutions to maintain secrecy or confidentiality as a ground for refusing to provide co-operation.

c) Competent authorities should be able to conduct inquiries; and where possible, investigations; on behalf of foreign counterparts.

Where the ability to obtain information sought by a foreign competent authority is not within the mandate of its counterpart, countries are also encouraged to permit a prompt and constructive exchange of information with non-counterparts. Co-operation with foreign authorities other than counterparts could occur directly or indirectly. When uncertain about the appropriate avenue to follow, competent authorities should first contact their foreign counterparts for assistance.

Countries should establish controls and safeguards to ensure that information exchanged by competent authorities is used only in an authorised manner, consistent with their obligations concerning privacy and data protection.

FATF IX SPECIAL RECOMMENDATIONS ON TERRORIST FINANCING

I. Ratification and implementation of UN instruments

Each country should take immediate steps to ratify and to implement fully the 1999 United Nations International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. Countries should also immediately implement the United Nations resolutions relating to the prevention and suppression of the financing of terrorist acts, particularly United Nations Security Council Resolution 1373.

II. Criminalising the financing of terrorism and associated money laundering

Each country should criminalise the financing of terrorism, terrorist acts and terrorist organisations.

Countries should ensure that such offences are designated as money laundering predicate offences.

III. Freezing and confiscating terrorist assets

Each country should implement measures to freeze without delay funds or other assets of terrorists, those who finance terrorism and terrorist organisations in accordance with the United Nations resolutions relating to the prevention and suppression of the financing of terrorist acts.

Each country should also adopt and implement measures, including legislative ones, which would enable the competent authorities to seize and confiscate property that is the proceeds of, or used in, or intended or allocated for use in, the financing of terrorism, terrorist acts or terrorist organisations.

IV. Reporting suspicious transactions related to terrorism

If financial institutions, or other businesses or entities subject to anti-money laundering obligations, suspect or have reasonable grounds to suspect that funds are linked or related to, or are to be used for terrorism, terrorist acts or by terrorist organisations, they should be required to report promptly their suspicions to the competent authorities.

V. International Co-operation

Each country should afford another country, on the basis of a treaty, arrangement or other mechanism for mutual legal assistance or information exchange, the greatest possible measure of assistance in connection with criminal, civil enforcement, and administrative investigations, inquiries and proceedings relating to the financing of terrorism, terrorist acts and terrorist organisations.

Countries should also take all possible measures to ensure that they do not provide safe havens for individuals charged with the financing of terrorism, terrorist acts or terrorist organisations, and should have procedures in place to extradite, where possible, such individuals.

VI. Alternative Remittance

Each country should take measures to ensure that persons or legal entities, including agents, that provide a service for the transmission of money or value, including transmission through an informal money or value transfer system or network, should be licensed or registered and subject to all the FATF Recommendations that apply to banks and non-bank financial institutions. Each country should ensure that persons or legal entities that carry out this service illegally are subject to administrative, civil or criminal sanctions.

VII. Wire transfers

Countries should take measures to require financial institutions, including money remitters, to include accurate and meaningful originator information (name, address and account number) on funds transfers and related messages that are sent, and the information should remain with the transfer or related message through the payment chain.

Countries should take measures to ensure that financial institutions, including money remitters, conduct enhanced scrutiny of and monitor for suspicious activity funds transfers which do not contain complete originator information (name, address and account number).

VIII. Non-profit organisations

Countries should review the adequacy of laws and regulations that relate to entities that can be abused for the financing of terrorism. Non-profit organisations are particularly vulnerable, and countries should ensure that they cannot be misused:

- (i) by terrorist organisations posing as legitimate entities;
- (ii) to exploit legitimate entities as conduits for terrorist financing, including for the purpose of escaping asset freezing measures; and
- (iii) to conceal or obscure the clandestine diversion of funds intended for legitimate purposes to terrorist organisations.

IX. Cash Couriers

Countries should have measures in place to detect the physical cross-border transportation of currency and bearer negotiable instruments, including a declaration system or other disclosure obligation.

Countries should ensure that their competent authorities have the legal authority to stop or restrain currency or bearer negotiable instruments that are suspected to be related to terrorist financing or money laundering, or that are falsely declared or disclosed.

Countries should ensure that effective, proportionate and dissuasive sanctions are available to deal with persons who make false declaration(s) or disclosure(s). In cases where the currency or bearer negotiable instruments are related to terrorist financing or money laundering, countries should also adopt measures, including legislative ones consistent with Recommendation 3 and Special Recommendation III, which would enable the confiscation of such currency or instruments.